

En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier

Niklas Stenlås

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2009:6*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Förord

Diskussionen om den svenska skolan har under de senaste decennierna varit både intensiv och animerad. Inte sällan är det frågor om lärarkåren som tilldrar sig intresse, och såväl kårens ställning i skolan som dess kompetens och kvalitet har diskuterats flitigt.

Inom professionsforskningen brukar lärarkåren - i jämförelse med andra mer uttalade professioner som t.ex. läkarkåren eller officerskåren - karaktäriseras som en semi-profession. En central förutsättning för en professions ställning är dess autonomi, dess möjligheter att själv utforma och påverka villkoren för yrkesutövningen.

I denna rapport studerar författaren hur lärarkåren som profession har påverkats av de senaste 20 årens reformer inom skolområdet. Under denna period har bl.a. huvudmannskapet för skolan förskjutits från statlig till kommunal nivå, regelstyrning har ersatts av målstyrning, lärarutbildningen har reformerats och helt nya typer av skolor har tillkommit genom friskolereformen. Med utgångspunkt i dessa reformer ställer sig författaren frågan om lärarkåren har stärkts eller försvagats av förändringarna.

Den bild som författaren tecknar är att reformerna har haft effekter som bidragit till en deprofessionalisering av lärarkåren. Lärarnas möjligheter att själva definiera yrkets innehåll och arbetsformer har begränsats. Utrymmet för en professionell lärarkår har därmed minskat.

Mot denna bakgrund efterlyser författaren en större medvetenhet om professionens roll i styrningen av skolan inför framtida skolreformer. Vidare betonas behovet av att häva den i dag könsmässigt skeva rekryteringen till lärarutbildningen och att stärka rekryteringen av akademiskt inriktade studenter. En återgång till en akademisk, ämnesinriktad lärarutbildning anses därför nödvändig.

De flesta medborgare är på det ena eller andra sättet engagerade i frågor som rör den svenska skolan och dess framtid. Därmed är det naturligt att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska och finanspolitiska avgöranden – intresserar sig för frågan om lärarprofessionens utveckling. Frågan om professioners ställning och betydelse för styrningen av offentliga verksamheter är också generellt intressant. ESO har därför initierat studier om dessa förhållanden även inom andra områden som försvaret och hälso- och sjukvården.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av docent Shirin Ahlbäck Öberg, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang, ansvarar dock författaren själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Det är min förhoppning att denna rapport ska bidra till den offentliga diskussionen om skolans framtida utveckling och lärarkårens roll.

Stockholm i november 2009

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	19
1 Uppdraget	29
1.1 Bakgrund	29
1.2 Frågeställning och syfte.....	31
1.3 Denna studie	32
2 Yrkesgruppers status och professionalism i den vetenskapliga litteraturen	35
2.1 Profession, professionalism och professionalisering	35
2.2 Processens motsats: deprofessionalisering.....	38
3 Kommunaliseringen av skolan	41
4 Mål- och resultatstyrningens betydelse för lärarprofessionen	45
4.1 Varför mål- och resultatstyrning av skolan?	45
4.2 Införandet av mål- och resultatstyrning.....	47
4.3 20 år av fortlöpande reform.....	51
4.4 Målstyrningen av skolan.....	54
4.5 Gymnasieskolan	57

4.6	Kommunen och skolan	58
4.7	Lärarnas professionalism stärks?	60
5	Lärararbetets innehåll och former	63
6	Utbildning och rekrytering av lärare	71
7	Valfrihet och konkurrens mellan skolor och lärarprofessionen	77
7.1	Behörighet och anställningsvillkor	79
7.2	Valfrihet och betygskonkurrens	83
8	Konkurrensen mellan professionella grupper i skolan.....	85
8.1	Skolledarna.....	85
8.2	Pedagogerna.....	88
8.3	Lärarnas inbördes kamp	91
9	Slutsatser	93
	Referenser	97
	Förteckning över tidigare rapporter till ESO	105

Sammanfattning

Lärarna är efter eleverna den viktigaste gruppen i skolan. Utan en skicklig och entusiastisk lärarkår kan inte skolan fungera väl. Den här studien söker svar på frågan om hur de senaste 20 årens skolreformer har påverkat läraryrket. I rapporten behandlas ett urval av reformer på skolorådet som på ett genomgripande sätt förändrat lärarnas yrkesvillkor. Dessa reformer är kommunaliseringen av lärartjänsterna 1989-1990, införandet av mål- och resultatstyrning i skolan i början av 1990-talet, förändringar av arbetets innehåll och former främst under 1990-talet, lärarutbildningsreformerna, samt införandet av fristående skolor och konkurrens mellan skolor. Dessutom behandlas konkurrensen mellan olika professionella grupper i skolan vilket visserligen inte är någon reform men likafullt viktigt för att förstå läraryrkets omvandling.

Lärarna är sedan gammalt en professionell yrkesgrupp eller åtminstone en yrkesgrupp som haft professionella ambitioner. De professionella kännetecknas av yrkesnormer, höga interna kvalitetskrav, gemensam utbildningsbakgrund och stort egenansvar. För att det ska vara möjligt för en yrkesgrupp att uppträda professionellt krävs att yrkesutövarna kan utöva stort inflytande över sin arbetssituation och med andra ord har en viss yrkesautonomi. I ett inledande avsnitt behandlas frågan om yrkens professionalisering utifrån vetenskaplig litteratur. Processens motsats, ett yrkes utarmning eller deprofessionalisering är också en möjlighet. Rapporten granskar sedan de olika skolreformerna mot denna bakgrund.

Kommunaliseringen

Kommunaliseringen av skolan var en uppmärksam reform som skapade starka känslor bland de berörda lärarna. Den genomfördes mot en stor del av lärarkårens vilja och även för de lärare som accepterade den krävdes omfattande förhandlingar och övertalning. Ämneslärarna uppfattade att reformpaketet var ägnat att påverka deras arbetsvillkor negativt och ett hot mot professionen. För övriga lärargrupper som inte hade motsvarande professionella identitet innebar reformen ett mindre hot och arbetsgivarens lönebud en större lockelse. Farhågan att stora skillnader skulle skapas mellan olika skolor och kommuner blev det i debatten starkaste skälet mot kommunaliseringen.

Mycket lite forskning har utförts beträffande resultatet av kommunaliseringen. Viss forskning har pekat på att segregationen har ökat mellan skolor och kommuner men kommunaliseringen har inte beaktats och orsakerna till segregationen är omdebatterade. Det är dock tydligt att lärarnas arbetsvillkor har förändrats avsevärt under de senaste 20 åren i riktning mot en betydligt mer kontrollerad och kringskuren profession än tidigare. Även om kommunaliseringen i sig inte orsakat detta är det uppenbart att den var startskottet för en lång rad reformer som på olika sätt inneburit minskad autonomi för lärarna. Kommunaliseringsreformen var också viktig för att den tydligt demonstrerade för lärarna att vidare motstånd var utsiktslöst. Trots att lärarna inledningsvis var eniga motståndare mot reformen och ansåg att den skulle drabba dem negativt lyckades de inte påverka utgången av de statliga reformambitionerna.

Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning i offentlig sektor infördes tidigt i Sverige och utbildningssektorn var relativt tidigt ute. Tankegångarna låg i tiden och influenser hämtades från USA och Storbritannien och inom OECD genomfördes mål- och resultatstyrningsreformer i en rad länder vid ungefär samma tid. De svenska reformerna var i och för sig mycket tidiga och infördes, till skillnad från i exempelvis Storbritannien, utan någon politisk strid. En annan bakgrundsfaktor var den byråkratikritik som var stark under 1970-talet, och som träffade Skolöverstyrelsen mycket hårt. Socialdemokratin

uppfattade byråkratikritiken som en orsak till sina valnederlag under 1970-talet. Den stora SIA-utredningen från 1970-talet hade pekat i riktning mot decentralisering och uppfattade att skolan misslyckats med en av sina huvuduppgifter: att få till stånd social utjämning. Ytterligare ett skäl till införande av målstyrning i skolan var progressivismen, en pedagogisk idéströmning som var stark bland landets akademiska pedagoger och som förnekade värdet av kunskap för kunskapens egen skull. Allt skulle ha en tillämpning. Målstyrning syntes passa utmärkt med progressiva ideal.

Kommunaliseringen hade banat vägen för det förändrade ansvarsförhållandet mellan stat och kommun som infördes i början av 1990-talet där den nya huvudmannen (kommunen) skulle ha det fulla ansvaret för skolan och för att utbildning kom till stånd i enlighet med läroplanen. Den gamla skoladministrationen lades ned och en ny – Skolverket – byggdes upp. Den nya myndigheten var svagt bemannad och oerfaren och för att försäkra sig om att den skulle följa reformintentionerna tillsattes en av arkitekterna bakom reformidéerna, professorn i pedagogik Ulf P. Lundgren, som generaldirektör. Skolverket hade inbyggt i sig redan från starten att man skulle avhålla sig från att lägga sig i hur kommunerna skötte skolan. Det nya målstyrningssystemet infördes i läroplanen för grundskolan (Lpo 94) och läroplanen för gymnasiet (Lpf 94). Begreppen mål att sträva mot och mål att uppnå hade aldrig tidigare använts i någon läroplan och var något helt nytt för lärare och skolledare. Regeringens utredare ansåg att de ”nya inslagen i målsystemet måste ses som närmast revolutionerande, men också som en teoretisk konstruktion som det inte fanns någon praktisk erfarenhet av” (SOU 2007:28, s. 75).

Reformen var tänkt att skapa större frihet att utforma undervisningen på lokal nivå. Det är dock tveksamt om reformen fått detta resultat. Ur ett professionsperspektiv framstår det som mer sannolikt att en ny maktfaktor, kommunen, fördes in i bilden och upptog mycket av det maktutrymme staten lämnade ifrån sig. Kommunerna var i stor utsträckning oförberedda på det nya ansvarsområde skolan innebar och saknade i allt väsentligt den kompetens som avvecklades i och med nedläggningen av Skolöverstyrelsens. Där staten i sina styrdokument hävdade att ansvaret för skolan nu decentraliserades till professionen lades den i realiteten över på en kommunal administration som var oförberedd på uppgiften och i stor utsträckning saknade kompetens för den. Uppsplittringen av ansvaret för skolan innebar också att den

likvärdighetsproblematik aktualiserades som varit ständigt aktuell sedan dess. Ytterligare ett problem var att de nya styrdokumenterna var otydliga och betonade värderingsförmedling istället för kunskapsförmedling. Detta innebär en risk för att elevers värderingar snarare än kunskaper kommer att betygsättas, att lokala variationer blir så stora att skollagens krav på likvärdighet inte uppfylls och att kunskapsförmedling kommer att prioriteras lågt eftersom den inte har något starkt stöd i styrdokumenterna.

I denna rapport hävdas inte att mål- och resultatstyrning i sig måste få negativa konsekvenser för en professions autonomi. I skolans fall är det snarare så att 1990-talets reformer var omfattande, oprövade och skapade stor oordning i en sektor som egentligen inte fungerade särskilt illa. Statens nya förhållningssätt till skolan genom Skolverket var en faktor som bidrog till detta. En annan var uppsplittringen på många nya huvudmän (kommunerna). Den målstyrning som infördes kom främst till uttryck i nya läroplaner som innehöll mycket lite av kunskapsmål.

Arbetets innehåll och former

Alla aktörer på skolområdet efterfrågar professionella lärare. Det tycks dock som om det enda måttet på professionalitet är den akademiska utbildningen och möjligheten att stänga obehöriga ute. Därför kommer också det statliga intresset för att stärka professionen att inriktas mot lärarutbildningen och mot frågan om behöriga och obehöriga lärare. Men detta är bara yttre kriterier som är populära för att de är lätta att enas om. Makten över arbetets innehåll är ett betydligt viktigare kriterium på professionalitet. Lärarnas makt över sitt arbete har minskat under undersökningsperioden.

Att de statliga dokumenterna betonar vikten av professionell frihet innebär inte på något sätt att utvecklingen går i en sådan riktning. Friheten innebär möjligen att staten övergivit ambitionen att bestämma kunskapsinnehållet i undervisningen och överlåtit till lokala aktörer att bestämma detta. Däremot har decentraliseringen och det nya styrsystemet lett till en ständigt ökande reglering av lärarnas arbetsförhållanden. Arbetstidsreglering som binder lärarna till arbetsplatsen, individuell lönesättning som inför en alternativ incitamentsstruktur på arbetsplatsen och flyttar fokus från det som professionellt betraktas som ett gott arbete till det ledningen

belönar och därmed stärker skolledningen på de professionellas bekostnad, införande av kollektiva arbetsformer och därmed sammanhängande nya arbetsuppgifter, föräldrainflytande och införande av skolpeng är förändringar av lärarnas arbetsvillkor som inträffat efter 1990. Dessa förändringar innebär var för sig nya arbetsuppgifter och att fokus förskjuts till arbetsuppgifter som inte har med kunskapsförmedling och undervisning att göra och innebär sammantaget ett kringskärande av lärarnas professionella utrymme.

Studier både i Sverige och utomlands har visat att lärare är mycket missnöjda med förändringen av arbetsförhållandena samtidigt som de anser att arbetet är viktigt och meningsfullt. Det finns en motsättning mellan kravet på lång utbildning och på att obehöriga ska utestängas från yrket å ena sidan och kravet på hårdare kontroll och styrning av de professionella å den andra. Hård styrning och kontroll blir kontraproduktivt för verksamheten eftersom det tycks omöjligt att kontrollera och styra verksamheten utan att också påverka arbetsformerna negativt.

Utbildning och rekrytering

Under lång tid har utbildningen av lärare varit ett redskap för skolreformer och det har funnits en tydlig trend mot att ersätta "traditionella" ämneskunskaper med allmänna pedagogiska färdigheter. Kunskaper om hur man undervisar har betraktats som viktigare än det man ska undervisa om. En annan utvecklingstendens som haft stöd från delar av lärarkåren har varit att uppnå en gemensam lärarexamen med en enda lärarkompetens. Utjämnningen av skillnaderna mellan olika lärarkategorier har gynnat lärare som undervisar på lägre nivåer som traditionellt haft lägre lön och kortare utbildning – åtminstone på ett ytligt plan. Utjämnningen har dock snarare inneburit att lärare som undervisar på högre nivåer har förlorat i inkomst, status och arbetsvillkor snarare än att de som undervisar på lägre nivåer har vunnit. Utjämnningen har också appellerat till arbetsgivarna som sett framför sig en kommunal lärararbetsmarknad där alla lärare är utbytbara. En betoning av allmänna, pedagogiska färdigheter snarare än ämneskunskaper har gynnat en sådan utveckling: "Alla är ju lärare". Denna utveckling tycks ha slagit i taket i och med

2001 års lärarutbildningsreform där olika typer av lärarexamen helt togs bort.

Utredningen *Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling* (SOU 1999:63) låg till grund för 2001 års lärarutbildningsreform. Lärarrollen, menade utredarna, hade förändrats från att "enbart överföra information" till att "utvärdera och kritiskt granska såväl informationen i sig som hur barn, ungdomar och vuxenstudierande omvandlar denna till kunskap". Betydelsen av ämneskunskaper betonades inte utan för alla lärarkategorier gemensamma pedagogiska färdigheter betraktades som betydligt viktigare. De studerande skulle kunna specialisera sig mycket fritt vilket ledde till en enda gemensam lärarexamen som kunde se ut i stort sett hur som helst. Utredningen har kritiserats för att ha varit normativ och ideologiskt styrd.

Den nya lärarutbildningen som infördes 2001 kan ses som ett försök att bryta ner den traditionella ämneslärarprofessionaliteten och skapa en ny pedagogisk läraridentitet utan särskilda ämneskunskaper. Utredningen betraktade lärarutbildningen som ett styrinstrument och "ett medel för statens styrning av skolan" (s. 16). Utredarna har betraktat lärarens auktoritet och, tycks det, ämneskunskaper som problem snarare än som tillgångar. Det var detta som utredningen inriktade sig mot att undanröja och möjligen ersätta med en annan professionalitet. Ur ett professionsperspektiv är detta naturligtvis bestickande.

I och med HUT 07, den utredning om en ny lärarutbildning vars betänkande, SOU 2008:109, publicerades i december 2008, tycks ett brott gentemot tidigare reformsträvanden vara på väg. Även om utredningen föreslår lärarutbildningsreformer som syftar till att höja nivån på utbildningen är situationen bekymmersam av skäl som inte är så lätta att reformera bort. I Skolverkets rapport om könsfördelningen på lärarutbildningen uppmärksammas hur lärarutbildningen degraderats rent socialt och hur männen flyr utbildningen. De studieinriktade studenterna, både män och kvinnor, har i stort sett försvunnit och medelbetygen hos de studenter som söker till lärarutbildningen har sjunkit (Skolverket 2009). I underlagsrapporten pekar författarna på hur flykten orsakats av sjunkande lönenivåer och av ett arbetsinnehåll som mer handlar om omsorg än om kunskapsförmedling. Författarna menar att den viktigaste slutsatsen av rapporten är att det är angeläget att bredda rekryteringen uppåt av både studiemotiverade män och

kvinnor med både utbildningsmässiga och sociala tillgångar i bagaget (Bertilsson, Börjesson & Broady 2009).

Friskolor

Friskolorna representerar en reformstrategi som vi kan kalla för "valfrihet". Tanken är att genom att skapa ett val för föräldrar och elever mellan olika skolalternativ ska en konkurrenssituation uppstå mellan skolor på en tillskapad marknad. För framför allt borgerliga politiker har valfrihetsstrategin inneburit en möjlighet att skapa privata alternativ till den offentliga skolan. Det tycks som om valfrihetsstrategin appellerat till både höger och vänster så länge det rört sig om konkurrens mellan offentliga skolor medan motsättningarna är mer tydliga när det gäller frågan om vilket utrymme privata skolhuvudmän ska ha inom utbildningsväsendet i stort.

Vi kan konstatera att valfrihetsstrategin genom att utsätta skolor för konkurrens skapar en rad utmaningar för lärarna, i vissa fall av sådan art att de hotar professionens autonomi. Valfrihet eller införandet av friskolor behöver naturligtvis inte få sådana konsekvenser, men det råder ingen större tvekan om att de fått det i detta fall. Tydligast visar detta sig i det faktum att friskolorna i betydligt mindre utsträckning än de offentliga anställer behöriga lärare. Detta kan vara en konsekvens av att det är svårt att finna behöriga lärare som delar skolans specialpedagogiska eller religiösa ideologi men det tycks som om fenomenet är vidare än så. En rapport från Statskontoret (2007) har visat att friskolerektorer ibland inte känner till eller bryr sig om regelverket och det är förstås också så att obehöriga lärare är billigare att anställa och lättare att styra. Arbetsförhållandena är annorlunda på friskolor vilket innebär en större variation i lärares arbetsvillkor över huvud taget vilket i sin tur skapar en osäkerhet i vad det innebär att vara lärare. Valfrihetsförespråkare har hävdat att friskolorna skapar val även för lärare att välja skola som passar den egna synen på undervisning eller för att få en högre lön. Detta är säkert riktigt samtidigt som flera undersökningar pekat på att det fria skolvalet också medfört att skolor fäster större avseende vid vad som går att sälja än vad lärarna har att erbjuda i professionellt hänseende.

Ett problem som stegrats under senare tid är att ju mer konkurrensen ökar mellan skolor desto mer problematisk blir

betygsättningen. Andelen elever som erhåller högsta betyg (mycket väl godkänd) i samtliga ämnen har under de senaste 10 åren ökat 28 gånger! Denna ökning sker framför allt i friskolorna. Det förekommer till och med att friskolor har höga betyg som konkurrensstrategi. Denna utveckling är mycket farlig och den innebär att skolans roll som producent av formella meriter kommer att sättas ifråga. Kan man inte lita på att skolans betygsättning är rättvis kommer betygen att mista sin roll som merit. Vare sig denna utveckling tillåts fortgå eller ej innebär det en risk för ytterligare deprofessionalisering av lärarna. I det förra fallet för att skolan förlorar sin samhällsroll och anseende, vilket även kommer att påverka lärarna. I det senare fallet är risken att de åtgärder som sätts in ytterligare kommer att begränsa lärarnas möjligheter att utöva sitt professionella omdöme och binda dem vid externa kontrollsystem.

Konkurrensen mellan professionella grupper i skolan

Om vi anlägger ett professionsperspektiv på lärarnas yrkesvillkor under de senaste 20 åren ser vi att dessa förändrats radikalt. Det är i och för sig inget anmärkningsvärt. Det intressanta är att andra yrkesgrupper etablerat sig i skolan eller etablerat tolkningsföreträde i skolfrågor. Detta har medfört att lärarnas professionella utrymme krympt. Det har inte skett genom att lärarna har blivit färre och företrädare för andra grupper fler. Det är snarare så att andra grupper mer framgångsrikt hävdat sina värderingar i skolan och i skolpolitiken. Det är inte nödvändigtvis så att de konkurrerande gruppernas värderingar är andra än lärarnas. Ibland kan de sammanfalla men det är ofta uppenbart att konflikter i skolan och lärarnas minskade inflytande över undervisningen bygger på sådana värderingskonflikter. Konsekvensen blir att det inte är lärarnas professionella värderingar som styr utvecklingen av skolan. Kunskapsförmedling blir sekundärt i förhållande till sådant som andra grupper uppfattar som viktigare.

Professionella lärare i framtiden?

Man kan urskilja två typer av reformer som haft helt skilda mål och ursprung; vi kan kalla dem för reformideologier. Ofta har de verkat

oberoende av varandra men ibland har de sammanfallit eller samverkat. Den första strömningen har haft som mål att förändra läraren. Den har utgått från pedagogiska pragmatismens skepsis mot kunskapsskolan och strävat efter att ersätta kunskapsförmedling med tillämplighet och omsorg. Den andra strömningen är inte specifik för skolan utan har varit en generell reformstrategi för offentlig sektor. Den har handlat om skapa effektivitet och kontrollerbarhet och syftar till att ersätta professionell egenkontroll med management. Verksamheten ska göras ”styrbar” av utifrån införda managers. I litteraturen betecknas denna strömning ofta som ”new public management”. Det dessa reformrörelser haft gemensamt är låg respekt för de professionellas kunskaper, erfarenhet och värderingar.

Det statliga engagemanget för lärarprofessionalitet handlar inte primärt om att överlåta åt professionen att utforma interna regler och normer eller att lita på lärares omdöme och yrkesskicklighet utan istället om att omdefiniera yrkesrollen. Den professionelle ska visserligen vara välutbildad och certifierad – något som är nödvändigt för strategins legitimitet – men det är inte de professionellas värderingar som ska styra verksamheten. Det ska ske genom management (överförande av makt till skolledningen), valfrihet för ”kunder”, konkurrensutsättning och standardisering, uppföljning och utvärdering. Samtliga dessa processer flyttar fokus från skolans kärnverksamhet (undervisning) till olika legitimitetskapande processer för skolledning, kommunledning och stat.

Rapporten föreslår egentligen inte några handlingsrekommendationer. Därtill är studien för översiktlig. Det är däremot värt att framhålla att professionalism mycket väl kan fungera som styrform för offentlig verksamhet. Styrning genom professioner innebär att skapa största möjliga utrymme – autonomi – för de professionella att utföra sitt arbete och att upprätthålla de normer som ett gott arbete kräver. Vidare ansluter sig denna rapport till vad som framhållits av Bertilsson (m.fl.) i underlagsrapporten till Högskoleverket (2009) d.v.s. vikten av att ändra rekryteringen till lärarutbildningen. Kan inte de studiemotiverade studenterna förmås att återvända till lärarutbildningen kommer förutsättningarna för en professionell lärarkår att saknas i framtiden. En tredje observation är att en jämförande studie mellan lärarrollens förändring i Sverige och Finland skulle vara mycket intressant och kunna skänka ytterligare kunskap om betydelsen av en professionell lärarroll. Finland gör nämligen mycket bättre ifrån

sig än Sverige i olika internationella skoljämförelser och den populära förklaringen till detta är att skolan i Finland inte har reformerats i den utsträckning som den svenska har.

Summary

Next to the pupils, the teachers must be considered the most important group in the school. Without a skilled and enthusiastic cadre of teachers, the school cannot function well. This report seeks to answer the question how the last 20 years of school reforms has affected the teachers' possibilities to perform professionally. These reforms is the municipalisation of the employment of teachers and the decentralisation of the education system in the years 1989-1990, the introduction of management by objectives in schools in the beginning of the 1990's, changes in the forms and content of work primarily during the 1990's, the reforms of the teacher's education together with the introduction of independent schools and school competition. Moreover, the competition between different professional groups in the education system is also treated despite the fact that it is not a reform but none the less important in order to understand the development of the teacher's profession.

Teachers are a professional occupation or at least an occupation that has had professional ambitions. The professionals are signified by common occupational norms, high internal demands for quality, a common educational background and high responsibility. In order for an occupation to function professionally a high degree of influence over working conditions is needed. In other words professionals need a certain autonomy. The first chapter contains a discussion of professionalism in occupations based on literature. The reversal of the process of professionalization, the deprofessionalisation of an occupation, is also possible. The report then discusses the educational reforms against this background.

Decentralisation

In the years of 1989 to 1990 the responsibility of the employment of the teachers was decentralised to the municipalities. This was done despite a strong resistance from a large part of the teaching corps. Especially the secondary school and the upper secondary school teachers regarded the reform as an attempt to circumscribe their working conditions and as a threat to the profession. To other teacher categories, without a strong professional identity, the reform did not pose the same threat and the employer's wage compensation became more of an attraction. Fears that differences between schools and municipalities would arise, became the strongest argument against the municipalisation.

Very little research has been done regarding the effects of the municipalisation. Some research has indicated that school segregation has increased, but the reasons for this has been debated. However, it is obvious that the working conditions for teachers have changed over the last 20 years, in the direction of a more controlled and less autonomous profession. Even if the municipalisation in itself cannot be blamed for this, it is clear that it marked the beginning of a series of reforms that in one way or another has spelled less professional autonomy for the teachers. The municipalisation reform was also important because it clearly demonstrated to the teachers that further resistance was futile. Despite the fact that all teachers initially were against the reform and anticipated its ill effects, they did not succeed in affecting the reform ambitions of the government.

Management by objectives

Management by objectives was early introduced in Sweden and the education sector was one of the first areas reformed. The ideas behind the reform were imported from the United States and Great Britain and similar reforms were introduced all over the OECD area at roughly the same time. However, the Swedish reform was introduced early and, contrary to for example the British case, was introduced without political struggle. Another reason behind the reform was the criticism against bureaucracy that had been voiced during the 1970's. A major governmental commission on school's internal work, the SIA commission, had pointed towards

decentralisation and to the fact that primary education had failed in one of its main tasks: to achieve social equality. Another reason behind the introduction of management by objectives in education was “progressivism”, an educational ideology that was strong at the time Progressivism originated from the thoughts of John Dewey and denied the value of knowledge for its own sake. All knowledge had to have a purpose. That was a message that seemed to fit management by objectives perfectly.

The municipalisation had cleared the way for the decentralisation that followed in 1990, where the new principal (the municipality) took the full responsibility for schools, education and employment of teachers. The state agency of education (Skolöverstyrelsen) was closed down and a new agency (Skolverket) was built up from scratch. The new agency was much smaller and inexperienced. In order to secure that government intentions were followed, the architect of the reform, Ulf P. Lundgren, was appointed director general. Thus, the creed of the new agency was to refrain from interference in the municipalities’ management of the schools. The curricula that were introduced in the following years, Lpo 94 (primary and secondary school) and Lpf 94 (upper secondary school), were built on management by objectives. The notions ‘objectives to achieve’ and ‘objectives to attain’ were completely new to teachers and school leaders alike. In a recently published official government report the author regarded ‘the new elements in the system of objectives as revolutionary, but also as a theoretical construction of which no practical experience previously existed’ (SOU 2007:28, p 75).

The reform was meant to create more freedom to form education on the local level. It is however doubtful if the reform has had that effect. From a perspective of teacher’s professionalism it is more likely that a new actor on the stage, the municipality, absorbed much of the ‘power space’ left by the state. Another problem with the reform was that the new governance documents were unclear and emphasized transmission of values instead of transmission of knowledge. This has meant an increased risk that grades will mirror student’s values rather than their knowledge, that local variations between schools will increase beyond what the law allows for and that the priority of knowledge transmission will decrease because of lack of strong support in the documents.

The content and forms of work

All actors in the field of education demand professional teachers. However, the only measure of professionalism that is emphasized in the debate is the academic exam and the need to exclude non-qualified teachers. The state's interest in strengthening the teaching profession thus focuses on the education and on the question of authorized and non-authorized teachers. But these are only external criteria, which importance are relatively simple for all parties to agree upon. The influence over the content and forms of work is a much more important criterion of professionalism. The teachers' own influence over their work has diminished over the period covered by this study.

The study has shown that state documents emphasizes professional freedom for teachers but this does not reflect what is actually happening. The new freedom has meant that the state has abandoned the ambition to regulate the knowledge content of education and handed this responsibility over to the local actors. On the other hand decentralisation and management reforms have meant increased and more detailed regulations of teacher's working hours and working conditions. Regulations of working hours that binds teachers to their workplace, pay for performance wages, team work, parents influence and the introduction of a school voucher system are all changes in teachers working conditions that have occurred after 1990. Each and every one of these changes mean new working tasks and that focus is moved from teaching to non-teaching working tasks. In this sense the reforms have affected teacher professionalism negatively.

The report has shown how studies both in Sweden and abroad has demonstrated that teachers are dissatisfied with changes in working conditions at the same time as they regard their work as important and meaningful. There is a contradiction between the demands for a long education and exclusion of non-qualified teachers on one hand, and employer demands for stricter control over teachers work on the other. There is no reason to assume that stricter control leads to better results. On the contrary the opposite is more likely, as stricter employer control allows less room for professional influence over the work and professional autonomy.

Teachers' education and recruitment

For a long time the education of teachers has been a tool for school reforms and it has been a trend towards replacing “traditional” subjects with general educational skills. Knowledge of how to teach has been regarded as more important than what is taught. Another development has been to achieve one single teacher’s exam and thereby diminish differences between different teacher categories. The levelling of differences between different teacher categories has favoured, at least in the short run, those teaching at lower levels in the school system which traditionally has had lower wages and a shorter education. However, the levelling of teacher categories has meant that those teaching on higher levels have lost in terms of status, and control over working conditions rather than that those working lower levels have gained. Employers have also endorsed this development as the development of municipal labour markets for teachers would be much facilitated if all teachers are interchangeable. An emphasis on general educational skills rather than subject specialisation has promoted this development. The new teachers’ education of 2001 may have been the peak of the development into one single teacher category.

An official state commission proposed (in SOU 1999:63) the new teacher’s education that was introduced in 2001. According to the commission, the teacher’s role had changed from “the transmission of information” to “the critical evaluation of information both the information in itself as well as how children, youth and adult students convert this information to knowledge”. The need for traditional subject knowledge was not emphasised. Rather educational skills equal for all teachers was considered most important. Teacher students should be able to specialise freely and one single teachers’ exam was introduced for all, regardless of specialisation. The commission has recently been criticized as having been normative and ideologically biased.

The new teacher’s education, introduced in 2001, can be considered as an attempt to change the teacher. The commission regarded the teacher’s education as a tool for the state’s governance of education. The problem was that the requested changes in the teaching role were not in accordance with a professional development. The authors regarded the teachers’ authority as a problem and the traditional subject specialisation was regarded more as a problem than an asset. In 2007 a new commission in the

teacher's education, HUT 07, was launched which published its results in December 2008. This commission signals a break with earlier attempts to break up traditional teacher professionalism through reforms of teacher's education.

Independent schools

Independent schools represents a reform strategy that we can call "choice". The idea is that by giving parents and pupils an opportunity to choose between different school alternatives, schools are compelled to compete with each other on a market. To the non-socialist politicians this strategy has meant a possibility to create private alternatives to public schools. It seems as if the choice strategy has appealed to both left and right as far as competition between public schools is concerned, while there is a clear disagreement about how much space there should be for private companies in the education system.

The strategy of choice creates a number of challenges for teachers, some of which threatens their professional autonomy. One such challenge is that independent schools to a much higher extent employ formally non-qualified teachers. This could be a consequence of the fact that it is difficult to find formally qualified teachers that share the educational or religious ideology of the school, but there are indications that the problem is wider than that. Other explanations is that school leaders are not familiar with the regulations concerning formal qualifications and that formally non-qualified teachers cost less to employ and is easier to manage. Working conditions are also different in independent schools, which means a wider variation in teacher working conditions, which in turn creates uncertainties over teacher identity. Proponents of the choice strategy has claimed that schools also creates choices for teachers to choose a school that fits their own preferences for education style best or that pays the best wages. This is probably true to some extent, but at the same time several reports has pointed out that a possibility to choose between different schools also create incentives for schools to promote what is possible to sell, rather than what is desirable from a professional and educational point of view.

A problem that has increased during recent years is that the more competition between schools increases, the more problematic grading becomes. The number of students with highest possible grade in all subjects has increased 28 times over the past ten years. This increase occurs everywhere, but to a considerably higher extent in the independent schools. This is a clear indication that some schools use high grades as a competition strategy. This development is very dangerous and the consequences reach beyond the education system in itself. It means that the role of the school as a producer of formal merits are put into question. If one can no longer trust that school grades are compatible, grades will lose their role of formal merits. This in turn means that schools will lose their societal role as authorities and the teachers their roles as public servants. Schools will just be another service in a market where the consumer will get what he pays for. No matter whether this problem is handled or not it poses a severe threat to teacher's professionalism. Either because teachers become service providers that sell grades that doesn't mean much anymore or because severe regulations is imposed on gradesetting, in terms of external control systems that further diminishes teachers' professional autonomy.

Competition between professional groups in schools

If we, as in this report, apply a perspective of professionalism on the development of teacher working conditions during the last twenty years, we can see a dramatic change. Other occupational groups have established themselves in schools, some of which display signs of professionalisation. Such groups are school principals, which to a great extent have abandoned their background in education and rely on other skills and educational experts from the universities or teachers' colleges, which are often called upon when expertise is needed. There has also been competition between different categories of teachers. This means that the teacher's professional space has diminished when other groups have more successfully asserted their professional values in schools or in the administration of education. Sometimes other groups' values does not differ much from those of the teachers and sometimes they are shared by some of the teachers, but it is often clear that conflicts in schools and the teachers' diminishing influence over education are a result of such value conflicts. The

ultimate consequence is that it is not the professional values of teachers that govern the development of schools. Hence, knowledge transmission becomes secondary to what other groups find important.

Professional teachers in the future

It is possible to distinguish between two types of reforms that have had entirely different purposes and origins; we can call them reform ideologies. Often they have worked independently of each other but sometimes they have reinforced or supported each other. The first reform type has had the goal to change the teacher. It has originated from the scepticism of the educational pragmatism against knowledge for its own sake and sought to replace subject knowledge in schools with applicable knowledge and caring. The other reform type has not targeted schools and education in particular but is a general reform trend in the public sector. Its aim is to create efficiency and governability and seeks to replace professional self control with management. Work should be made “governable” by externally managers imported from other fields. In the literature this trend is commonly called “New Public Management”. These two reform movements have in common low respect for professional knowledge, experience and values.

The preoccupation of the state for teacher professionalism is not about allowing the profession to develop internal norms and values or about trusting teacher’s judgement and skills but instead about redefining the role of the teacher. It is true that the teacher ideally should be formally qualified through exams, something that is necessary for the legitimacy of the strategy, but it is not the values of the professionals that are supposed to govern work. That should be done by management, the empowerment of school leadership, choice for “customers”, competition between schools, standardisation, benchmarking and evaluation. All these processes moves focus from the main purpose of the schools (education) to different legitimising processes for school leadership, municipal administration and state.

The report does not actually suggest any course of action. That would require a much more detailed study of each and every field which has been touched upon in this paper. However, it is well worth mentioning that professionalism very well can function as a

form of governance for the public sector. Governance through professions means to create or keep a substantial space or autonomy for professionals to do their work and uphold the norms that is required for a good work. Moreover, the report supports the findings of Bertilsson (et al.) in Högskoleverket (2009), i.e. the crucial need to change recruitment to the teacher's education. If the ambitious students cannot be brought back to the teachers' colleges, the preconditions for teacher's profession will simply be missing in the future. A third observation is that a comparative study between the development of the teacher's profession in Sweden and Finland would be very interesting and could possibly contribute to our knowledge of the need for a professional role for the teacher. Finland is doing much better than Sweden in different international education comparisons and the popular explanation for that is that the education system in Finland has not been reformed to the same extent as in Sweden.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Ungefär hundratusen människor är yrkesverksamma i den svenska skolan. På universitet och högskolor finns ytterligare tusentals personer som på heltid arbetar med skolfrågor och utbildning av lärare. Många politiker i regering, riksdag och kommuner har ansvar för skolfrågor. Ännu många flera är berörda av skolan bland annat som föräldrar till 1,3 miljoner barn (Ingelstam 2004, s 7). Skolan och dess möjlighet att fungera berör således väldigt många människor. Det gör det både svårt och angeläget att undersöka och debattera skolfrågor –angeläget för att skolan berör oss alla och svårt inte minst eftersom alla har någon erfarenhet av skolan och därför anser sig veta hur den fungerar och hur den bör fungera.

För snart tjugo år sedan kommunaliserades skolan. Kommunaliseringen genomfördes mot en stor del av lärarkårens vilja och innebar en långtgående decentralisering. Detta blev startskottet till en rad genomgripande reformer på skolområdet. Regelstyrning ersattes av målstyrning innan motsvarande reform hade införts på andra områden. Skolöverstyrelsen (SÖ) lades ner och ersattes av Skolverket som var mer glest bemannat och till skillnad mot föregångaren inte hade till uppgift att styra utan att utvärdera. Friskolereformen innebar att helt nya typer av skolor dök upp. Det hade sedan tidigare funnits enstaka skolor med specialpedagogisk inriktning men nu dök det även upp skolor med religiös inriktning och skolföretag med vinstintresse. Skolan, som tidigare varit mycket enhetlig och ett relativt hårt reglerat statligt område blev under 1990- och 2000-talet en sektor präglad av stora variationer, drastiska förändringar och tvära kast.

Inom samhällsforskningen har professioner ofta betraktats med en viss skepsis. Det finns skäl att tro att denna syn också har delats av statliga reformatorer. Professionerna har setts som politiskt

svårstyrda och som ekonomiskt ineffektiva och detta kan ha varit en bidragande orsak till den statliga reformviljan. Strävan efter att skapa lättstyrda organisationer kommer lätt i konflikt med professionella ideal (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995). Lärarna, som är den tjänstemannakategori som stått i centrum för reformerna på skolområdet, betecknas vanligen som en s.k. semi-profession; det vill säga de har inte till fullo lyckats uppnå det monopol på yrkesutövningen som kännetecknar en fullt utvecklad profession som t.ex. läkar- och juristprofessionerna (Brante, 1999; Burrage & Torstendahl, 1990). Reformerna på skolområdet har på olika sätt påverkat lärarkåren. Motståndet från stora delar av lärarkåren mot till exempel kommunaliseringen tyder på att reformen försvårat eller till och med motverkat kårens professionaliseringssträvanden (Svensson, 1998).

Men är då en stark profession någonting entydigt negativt ur styrningssynpunkt? Svaret är inte självklart. Professionella attribut som ofta glöms bort i debatten är yrkesetik, autonomi och ansvar. Detta är värden som sannolikt förloras eller försvagas i en deprofessionaliseringsprocess (Exworthy & Halford, 2002). En stark yrkeskår är därför möjligen svårstyrd och svår att påverka men har i gengäld starka yrkesideal, kan ta stort egenansvar för verksamheten och garantera god kvalitet och hög klass. Omvänt är en svag yrkeskår lätt att styra och påverka men frågan är i vilken utsträckning den kan utföra ett gott arbete. Risken är därför att reformatorn i sin önskan att styra, påverka och genomföra sina intentioner samtidigt försvagar yrkeskåren och försämrar verksamheten.

Skolan är i dag en kommunal angelägenhet och starkt fragmentiserad. Uppdelningen på flera hundra olika kommunala huvudmän tillsammans med friskolereformen som tillfört ytterligare mängder av fristående huvudmän innebär att skolundervisningen präglas av starkt skiftande villkor. Lärarkåren, som tidigare hölls samman av sin huvudman (staten/SÖ) och sin profession (utbildning/värderingar), har blivit fragmentiserad. Vilka krav som ställs på lärarna, vilka resurser som finns till hands och vilken utbildning som krävs varierar i dag från huvudman till huvudman. Skolverket har en annan uppgift än sin föregångare SÖ. Medan SÖ hade till uppgift att övervaka undervisningens likvärdighet överallt i landet och ända in i klassrummen hade Skolverket en betydligt lägre profil. Det nya Skolverket var en nedbantad och betydligt mindre myndighet. Man introducerade

tämligen omgående målstyrning genom nya läroplaner som innehöll mycket lite av kunskapsmål. Istället lades ansvaret på utformningen av innehållet helt i händerna på lärarna (SOU 2007:28, s. 187).

Lite tillspetsat skulle man kunna säga att genom kommunaliseringen och de reformer som följde därpå övergav staten lärarna och lämnade hela ansvaret för undervisningens kvalitet i deras händer samtidigt som de nya huvudmännen (kommunerna) inte utan vidare kunde antas ha kompetens, intresse och resurser att hantera skolfrågorna.¹ Reformatorerna tycks ha varit medvetna om problemet med detta. Man talar ständigt om behovet av en mer professionell lärarkår. Kvaliteten ska garanteras av lärarnas professionalitet (SOU 2007:28, s. 75). Skolverkets uppfattning i dag är att man arbetar för att stärka lärarprofessionen men innebörden av detta är oklar. Krav på legitimering av lärare betraktas som ägnat att stärka lärarprofessionen men detta är bara ett av många möjliga mått på professionsstatus. Professionellt arbete kräver autonomi, självständighet i problemformulering och inflytande över arbetsformer och arbetsvillkor. Betydelsen av dessa värden diskuteras inte i någon större utsträckning. Inte heller tycks – vilket denna rapport visar – senare års reformer peka i riktning mot en stärkning av lärarprofessionen – snarare på motsatsen.

Staten har alltså som konsekvens av det tidiga 1990-talets skolreformer dragit sig undan ansvaret för skolundervisningens innehåll. Det är officiellt lärarna själva som förväntas axla detta ansvar. I realiteten skapades dock en ny intressent i utbildningssektorn, nämligen kommunen, som övertog stora delar av det som tidigare varit statligt ansvar. Vad innebär en kommunal vardag där resursallokering får stå över såväl nationella politiska mål som professionella värden? Hur effektivt kan statsmakterna styra skolan egentligen? Vilka faktiska möjligheter ges skolan (lärarna) att sträva mot de mål som läroplaner och andra styrinstrument ställer upp?

1.2 Frågeställning och syfte

Undersökningen är inriktad på de reformer som genomförts på grundskolans och gymnasiet område under 1990- och 2000-talen.

¹ Man kan dra en parallell här till 1990-talets psykiatire reformer. Även här lade staten nya uppgifter på kommunerna som de inte var mogna att ta (Riksrevisionen, 2009, s. 31-32).

Reformerna analyseras utifrån frågan om hur de påverkat lärarkåren. Det är inte alltså inte reformernas direkta effekter som undersökts utan snarare i vilken utsträckning reformernas syfte, mål och utfall kan sägas ha bidragit till eller försvårat upprätthållandet av lärarnas professionalitet. Vad har 1990- och 2000-talets utbildningsreformer inneburit för lärarkåren? Hur har lärarnas ställning förändrats och vilka konsekvenser får dessa förändringar för styrningen av skolan? Syftet med rapporten är att ge en översikt byggd på utredningar, rapporter och litteratur om förändringarna av skolan under senare tid. Någon sammanhållen skildring av skolreformernas betydelse för lärarkårens utveckling finns inte. Rapporten blir därför med nödvändighet mycket översiktlig. Detta är också dess styrka. Reformerna inom olika områden kan antas få effekter som sammantagna påverkar professionen starkt eller i en bestämd riktning. Frågan om reformernas betydelse för lärarkåren i ett styrningsperspektiv bör därför vara högintressant.

1.3 Denna studie

Min studie börjar 1989 och pågår fram till i dag. Under början av 80-talet inträffade inte så stora förändringar på skolans område men fr.o.m. slutet av 1980-talet och under 1990-talet förvandlades skolan drastiskt under loppet av några få år. Skolsektorn blev en föregångare där nya statliga styrningsmodeller prövades som sedan kommit att införas även i andra samhällssektorer.

Jag har valt ut fem reformer som genomförts framför allt under 1990-talet och det är kommunaliseringen av grund- och gymnasieskola, införandet av mål- och resultatstyrning, förändringar i arbetets innehåll och former, reformeringen av lärarutbildningen samt införandet av friskolor. Som ett sjätte undersökningsområde har jag valt att titta på hur konkurrensen mellan olika professionella grupper kommit att påverka utvecklingen av läraryrket.

Kommunaliseringen (1989-1990) resulterade i att skolan från att haft en huvudman fick närmare trehundra. Hur påverkade denna nya mångfald lärarna? Strax därpå introducerades **Mål- och resultatstyrning (1990-91)** i ungdomsskolan. Det innebar att statens detaljstyrning genom läroplaner med noggranna föreskrifter om vad elever skulle lära sig på varje nivå ersattes av mycket

allmänna mål. Själva kunskapsmålen skulle uppställas lokalt var det tänkt. Skolöverstyrelsen (SÖ), den statliga myndighet som tidigare styrts i detalj ersattes av det betydligt mer nedbantade Skolverket som inte skulle styra utan bara uppställa allmänna mål och utvärdera om de uppnåddes eller ej.

För lärarnas del innebar det nya huvudmannaskapet och det nya styrsystemet att **Arbetets innehåll och former** kom att förändras. Nya arbetstider infördes 1996 liksom individuell lönesättning. Skolhuvudmännen – både de kommunala och de privata – har velat förändra lärarnas arbetsvillkor. I vissa fall har det varit medvetna förändringar och i andra fall har lärarnas arbetsvillkor förändrats utan att det varit fråga om en medveten strategi från arbetsgivarnas sida.

Flera **lärarutbildningsreformer** har genomförts under de senaste två decennierna. Staten har betraktat lärarutbildningen som ett styrmedel för skolan. Vid lärarutbildningen grundläggs de normer som nya lärare bygger sin uppfattning om professionen på. Vem har haft makten att bestämma innehållet i lärarutbildningen och hur har dessa reformer påverkat läraryrket?

I och med i **införandet av friskolor** i början av 1990-talet differentierades skolsektorn ytterligare och en ny kategori privatanställda lärare uppstod. Det fria skolvalet innebar att en konkurrenssituation uppstod mellan olika skolor och i synnerhet mellan friskolor och kommunala skolor. Hur har de nya anställningsförhållandena och konkurrenssituationen påverkat läraryrket?

Som ytterligare en intressant fråga uppfattar jag **konkurrensen mellan olika professionella grupper** på skolområdet. Konkurrens mellan olika yrkesgrupper är ett naturligt tillstånd på arbetsmarknaden och därför kan det å ena sidan inte beskrivas som ett resultat av statliga reformer. Å andra sidan sker professionalisering inom offentlig sektor med stöd av staten och det har varit statliga reformer som stärkt vissa professioner och försvagat andra. Därför är det rimligt att se även konkurrensen mellan olika professionella grupper eller åtminstone utfallet av denna konkurrens som ett resultat av statliga reformer. På ett yrkesområde förekommer ofta konkurrens mellan olika grupper – mer eller mindre professionella – om inflytandet över arbetets innebörd. Försvagas en grupp kommer någon att ta för sig istället. Frågan här blir alltså: vilka grupper konkurrerar om makt och

inflytande över skolan och läraryrket och hur påverkas läraryrket av detta?

För att sätta in studien i ett vetenskapligt sammanhang krävs emellertid en kort översikt över hur yrkesgrupper har studerats och de problem och de problem som uppkommer i samband med sådana studier. Professionsperspektivet är centralt för rapporten och följande avsnitt ägnas därför åt att visa varför professions- och deprofessionaliseringsbegreppen är nödvändiga för att förstå yrkesgrupperns utveckling.

2 Yrkesgruppers status och professionalism i den vetenskapliga litteraturen

I samma ögonblick som vi börjar ställa frågor om utvecklingen av yrkesgruppers arbetsvillkor och status konfronteras vi med professionsbegreppet. Det är därför nödvändigt att kort presentera begreppet och diskutera dess innehåll. Detta är särskilt angeläget eftersom begreppet *profession* och de besläktade begreppen *professionalism* och *professionalisering* har ändrat innebörd över tid och – tycks det – har fått ökad relevans i och med 1990- och 2000-talens statliga reformpolitik.

2.1 Profession, professionalism och professionalisering

Begreppet *professionell* har en vardagsbetydelse där det betyder ungefär skicklig i sitt arbete. Vi vill alla anställa en ”proffsig” snickare hellre än en amatör för att inte tala om att en läkare vi anlitar måste vara professionell. I den vetenskapliga litteraturen betyder dock begreppet profession något mycket speciellt. Det betyder en grupp yrkesmän som skaffar sig exklusiv tillgång till ett yrke genom en speciell utbildning och genom att organisera sig i en speciell sammanslutning, vilken man måste tillhöra för att få utöva yrket. De professionella i sådana sammanslutningar har yrkesetisk kodex och höga krav på skicklighet, expertis och utbildning. De professionellas exklusivitet har garanterat dem högt socialt anseende och höga löner. Denna beskrivning passar främst in på advokat- och läkaryrkena, vilka vanligen brukar betecknas som de mest typiska professionerna.

Det finns dock anledning att betrakta denna gängse definition av professionsbegreppet kritiskt. Julia Evetts (2006a; 2006b) menar att denna syn på är något av en återvändsgränd som den anglo-amerikanska sociologin hamnade i på 1950- och 1960-talen och som sedan lett till ett mätande av olika yrken där man frågat sig hur långt de nått på vägen mot den hägrande professionsstatusen. Begreppet *professionalisering* utvecklades för att beskriva den process som ledde fram till professionsstatus och de yrken som inte klarat av detta betecknades semi-professioner (t.ex. lärare). Under 1980-talet hamnade denna forskningsinriktning i en kris där den inte längre utvecklades. Professionaliseringsforskarna hade ofta ett kritiskt perspektiv och menade att experter genom sin professionalisering sökte skaffa sig monopol på ett yrke för att sedan utnyttja detta för att skaffa sig otillbörliga förmåner. Det var framför allt i amerikanska studier som granskade privatanställda läkare och advokater där detta perspektiv anlades men det kom att i hög grad påverka all professionsforskning (se även Abbott 1988, s 5-7).²

Evetts menar att det är mer meningsfullt att fokusera på begreppet *professionalism* som sedan 1990-talet börjat användas aktivt på arbetsplatser, av fackföreningar och, inte minst, av arbetsgivare. "A different interpretation of the concept of professionalism is also developing", skriver Evetts, "and this involves examination of professionalism as a discourse of occupational change and control" (2006b, s. 138). Begreppet är då ofta misshandlat och använt i managementlitteratur, för att appellera till kunder, för att rekrytera och motivera anställda och av arbetsgivare som vill genomdriva förändringar (Evetts 2006b, s. 140). Hanlon (1999) sammanfattar detta så att "in short the state is engaged in trying to redefine professionalism so that it becomes more commercially aware, budget-focused, managerial, entrepreneurial and so forth" (s. 121). Det är attraktivt både för arbetstagare och arbetsgivare att arbetsstyrkan utgörs av professionella men därmed riskerar begreppet att urvattnas till en

² Man kan ifrågasätta om det är meningsfullt att skilja på "riktiga" professioner, semi-professioner och yrken. Hughes (1958) betraktade skillnaderna som gradskillnader snarare än artskillnader, något som senare professionsforskare missat eller undvikit. "Riktiga" professioner och yrken fungerar i hög grad på samma sätt. De gör alla anspråk på att avgöra vad som är rätt och fel inom sina respektive fält. Lekmannen måste lita på läkare och advokater liksom på rörmokare och elektriker. "To most researchers in the field it no longer seems important to draw a hard and fast line between professions and occupations but, instead, to regard both as similar forms that share many common characteristics" (Evetts 2006b, s. 134).

etikett. Det är fråga om en professionalism som konstrueras ”uppifrån” (av managers och arbetsgivare) och inte ”inifrån” (av de professionella själva) (Evetts 2006a, s. 527). Detta fenomen kallar Svensson (2006), Leicht m.fl. (2009) och Torstendahl (2009) för ”new professionalism”.

Jag vill alltså undvika att se professionalisering som en jakt på status och högre lön (även om det i och för sig kan förekomma ett sådant moment hos många yrkesgrupper) eftersom detta perspektiv tidigare överbetonats. Jag vill också undvika det ovan beskrivna arbetsgivar drivna bruket av professionalismbegreppet som tycks mest handla om följsamhet, reformberedskap och kontrollerbarhet och ibland också certifiering – något som är lättbegripligt och lätt att iakttä för arbetsgivare och ”kunder” och som därför gärna kommer att användas som markör för kvalitet. ”For many years”, skriver Abbott, ”the definitional question was the focal issue of studies of professions, obscuring the substantive questions that made professions interesting in the first place” (1988, s. 7). Det är alltså yrkets möjligheter att fungera väl som bör stå i centrum för professionsstudien – inte externa faktorer som makt och status eller arbetsgivarnas behov av kontroll.

Friedson (2001) har pekat på professionalism som en ”tredje logik”, en social ordning och kontroll via yrket – i motsats till de alternativa ordningarna och kontrollsystemen: marknaden och organisationen. Utmärkande för professionalism som social ordning är att de professionella har kontroll över sitt eget arbete och sin yrkeskicklighet. Detta förutsätter rätten att tillämpa sitt eget omdöme och kräver omvärldens tillit. Det har hävdats att tilliten är själva grundbulten i professionalism (Evetts 2006a; Svensson 2006). I utbyte mot omvärldens tillit förväntas den professionelle vara hängiven och till och med moraliskt involverad i sitt arbete. Enligt Friedson finns ett minimalt mått av externt införda regler i det ideal-typiska professionella arbetet (2001, s 34). Reglerna ställer de professionella upp själva.

För att sammanfatta kan vi alltså säga att professionellt arbete bygger på att yrkesutövaren kan tillämpa sitt professionella *omdöme* i skilda situationer. Detta omdöme skiftar inte slumpvis från fall till fall utan bygger på en solid teoretisk utbildning och en yrkeskod. En forskare har professionella normer för att skilja god vetenskap från dålig, en läkare har normer för tillämpning av medicinskt kunnande liksom en lärare har normer för kunskapsförmedling. Detta är alltså inte politiska normer eller

privata utan yrkesnormer för vad som kan betraktas som ett gott arbete och vad som inte är det. Det är heller inte några enkla regler som kan punktas upp i dokument eller präntas ner i värdegrundsdokument. Det är de normer för vad det innebär att vara forskare, läkare, lärare etc. som den professionelle tillägnat sig under en lång och krävande utbildning. Tillämpningen av dessa normer i yrket kräver makt över definitionen av gott arbete (Ahlbäck m.fl. 2009). Kort sagt kräver ett professionellt arbete en viss yrkesautonomi (Friedson 1994, s. 157-168; Friedson 2001, s. 180). Om denna autonomi kringskärs av yttre betingelser eller andra, konkurrerande normsystem, får detta också konsekvenser för möjligheten att utföra ett professionellt arbete.

I ett styrningsperspektiv innebär detta att vid sidan av organisationsstyrning eller marknadsstyrning finns ytterligare en styrningsmodell som tidigare varit självklar inom kvalificerade och krävande arbetsområden, men som i dag är starkt ifrågasatt eftersom den strider mot gängse styrningsmodeller som kräver mer arbetsgivarkontroll och mer detaljreglering. Detta är styrning genom professioner. Den bygger på ett visst förtroende för att de professionella är de som bäst förstår verksamheten och bäst kan fatta de vardagsbeslut som ingår i verksamheten. Styrning genom professioner innebär då att skapa största möjliga utrymme – autonomi – för de professionella att utföra sitt arbete och att upprätthålla de normer som ett gott arbete kräver. Alternativet är egentligen än mer problematiskt eftersom det innebär att någon annan – ej professionell och utan kunskap om arbetets innehåll – ska sätta standarden. Detta är också ineffektivt eftersom det inte tillvaratar de professionellas kompetens och utbildning, inte kräver så kvalificerade medarbetare och innebär betydligt lägre kvalitet i verksamheten än om de professionella sätter standarden själva.

2.2 Processens motsats: deprofessionalisering

Det finns en hel del forskning om lärares deprofessionalisering internationellt. Ser man till denna litteratur skulle man kunna säga att det inte är någon särskilt omstridd ståndpunkt att lärare deprofessionaliseras men att olika forskare menar olika saker med begreppet (Bottery & Wright, 1996; 2000; Lawn & Ozga, 1988; Densmore, 1987; Holmes, 1991).

Begreppet *professionalisering* lanserades under 1970-talet i den forskningstradition Evetts beskrev som "återvändsgränd". Syftet var att undersöka den process som olika yrken genomgick i sin strävan att uppnå professionsstatus. Forskarnas intresse gällde då hur olika yrkesgrupper stärkte makten över sina respektive domäner. I de anglo-saxiska länderna var det privata yrkesgrupper som läkare och advokater som varit mest framgångsrika och det låg implicit i professionaliseringsperspektivet en kritik av dessa yrkesgruppers dominans. Tydligast formulerades kanske detta perspektiv av Larson (1977) och Parkin (1979). I de skandinaviska länderna var situationen en annan. De professionella yrkesgrupperna var inte privatanställda utan statstjänstemän. De växte sig starka och professionaliserades i takt med välfärdsstatens och den offentliga sektorns tillväxt. Omkring sjuttio procent av de professionella var statligt anställda i Sverige (Brante, 1999).

Under 1970-talets vänstervind började den starka förvaltningen uppfattas som ett demokratiskt problem. Förvaltningen var trög, byråkratisk och svårförändrad och lät sig inte påverkas av demokratiskt fattade beslut. Ett decennium senare var perspektivet ett annat men förvaltningen fortfarande problemet. Den ansågs dyr och kostsam och ett hinder för att genomföra offentliga besparingar. Man skulle kunna hävda att 1970-talets och 1980-talet politiska vindriktningar fann en gemensam fiende i den förvaltning som utgjorde ryggraden i välfärdsstaten. För att förvaltningen skulle kunna förändras och förnyas måste också professionernas identitet brytas ner och deras autonomi kringskäras. Jag kallar detta fenomen *deprofessionalisering*.

På vilket sätt fungerar då detta fenomen? Begreppet deprofessionalisering är inte teoretiskt etablerat på samma sätt som professionaliseringsbegreppet. Vi får därför nöja oss med att se på faktorer som försvagar en profession. Steg på väg mot deprofessionalisering inträffar när ett nytt ledarskikt etableras med syfte att kontrollera de professionellas arbete eller när inträdeshindren till yrket försvagas och det blir möjligt för fler att utöva yrket. Rutinisering, reglering och standardisering av ett yrkes verksamhet bidrar till deprofessionalisering eftersom detta gör yrkesutövarna utbytbara, minskar deras inflytande över sitt arbete, minskar möjligheten att utöva eget (professionellt) omdöme och minskar yrkesutövarnas autonomi. En urvattning av yrkets kunskapsbas kan också verka deprofessionaliserande eftersom det minskar professionens värde (för omvärlden) men också därför att

det blir svårare att agera utifrån ett professionellt omdöme. Ytterligare en faktor som kan verka deprofessionaliserande på en yrkesgrupp är konkurrens med andra professioner om vilka värderingar som ska gälla inom ett visst yrkesområde; vad Abbott (1988) kallar ”yrkesjurisdiktion”.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang om professionalism definierar jag deprofessionalisering som en yrkesgrupps förlust av autonomi. Det är de yrkesaktivas möjlighet att själv formulera de normer som gäller vid yrkets utövande som avgör om det är fråga om en professionell yrkesgrupp. Motivet för denna avgränsning är att autonomifrågan riktar uppmärksamheten på förutsättningarna för ett väl utfört arbete. Det är de professionella som genom sitt yrkeskunnande avgör vad som är ett gott arbete och vad som inte är det. Saknar de förutsättningar för detta är det tveksamt om man bör tala om ett professionellt utfört arbete. System där utomståendes normer och kriterier för vad som ska betraktas som ett gott arbete är därför högst problematiska. Det jag undersöker i det följande är alltså i vilken utsträckning olika reformpaket påverkat lärarnas möjlighet att själva definiera yrkets innehåll och arbetsformer.

3 Kommunaliseringen av skolan

Kommunaliseringen av skolan var en del av en omfattande reformrörelse för offentlig sektor som introducerades i Sverige från andra halvan av 1980-talet. Det fanns både internationella impulser och internt svenska orsaker till reformrörelsen. Orsakerna till reformrörelsen diskuteras närmare i avsnitt 3. Här räcker det med att påpeka att i Sverige appellerade reformideologierna för offentlig sektor till både höger och vänster. För högern var den offentliga sektorn byråkratisk och kostsam. För vänstern var den odemokratisk. Reformerna infördes därför ganska obemärkt och under mycket lite politiskt debatt. Ett undantag var kommunaliseringen av skolan som blev omdebatterad.

Den socialdemokratiska skolpolitiken var i mitten av 1980-talet utsatt för angrepp från flera håll. Dels ansattes regeringen av en vänsterkritik med ursprung ur gamla skp (Sveriges kommunistiska parti) och tidskriften *Fib/Kulturfront* som attackerade "flumskolan" för virrig pedagogik, svag kunskapskontroll och låga prestationskrav. Dels ansattes man av DAKS, en rörelse som ville främja demokratisering och elevaktivitet i skolan. Chefsideolog var Åke Isling, pedagog med koppling till TCO. Det var också TCO som pressade statsminister Ingvar Carlsson att byta ut Bengt Göransson, utbildningsminister som tillsatts av Olof Palme i början av 1980-talet (Svenning, s. 32-33).

När Göran Persson tillträdde posten som utbildningsminister 1989 hade han alltså handplockats för att göra det som Bengt Göransson inte ville: decentralisera skolan. Samtliga lärarfack var negativa till en kommunalisering av skolan eftersom man menade att något sådant utgjorde ett hot mot en likvärdig skola (Parding & Ringarp, 2008 s. 216-217). Man var också från fackligt håll väl medvetna om att en kommunalisering skulle komma att innebära radikalt förändrade arbetsvillkor. I Lärarnas riksförbunds tidskrift *Skolvärlden* menade man på ledarplats att:

Kommunaliseringshotet är ett reellt politiskt hot mot alla svenska lärare – inte enbart mot de lärare som är medlemmar i Lärarnas riksförbund. Skolministern, Kommunförbundet och arbetsgivarverket drar – åtminstone f.n. – alla åt samma håll i denna fråga. Lärarna ska kommunaliseras under den kommande avtalsperioden. [...] Får vi ett helkommunalt huvudmannaskap kommer de individuella och differentierade lönerna som ett brev på posten. Blir lärarna helkommunaliserade hotar kontorsarbetstid och ökad bundenhet till skolan. Blir lärarna kommunaliserade hotas ferierna. Därför uppmanar vi SL och SFL:s ledningar att lyssna på läraropinionen, som entydigt kräver: Gemensam front mot kommunaliseringen! (Citerat i Parding & Ringarp, 2008 s. 217-218)

Genom att locka med löneutjämning mellan olika lärarkategorier fick utbildningsministern Svenska Facklärarförbundet och Sveriges Lärarförbund att byta fot i kommunaliseringsfrågan. Det var ett gammalt krav från båda förbunden att få till stånd en utjämning av såväl undervisningsskyldighet som lön mellan olika lärarkategorier och målet nu var en gemensam slutlön för alla lärare (Persson, 2008, s. 347). Från regeringens sida var det angeläget att inte genomföra reformen mot en enig lärarkårs önskemål. För att uppnå detta stödde alltså regeringen TCO-lärarnas fackliga strategi gentemot SACO-lärarnas professionella. Lärarnas riksförbund motsatte sig avtalsbudet eftersom det innebar ökad bundenhet till skolan och ferietjänstgöring men även risken att skolan inte skulle bli likvärdig över hela landet och risken att lärarnas villkor skulle försämrats med kommunalt huvudmannaskap. Motståndet blev förbittrat med opinionsbildningsförsök, budkavle mot förslaget och strejk men ingenting hjälpte. Lärarnas Riksförbund stod ensamma i motståndet mot avtalet (Carle, Kinnander & Sahlin, 2000, s. 234, 267-269).

I det nya avtalet, som slöts i december 1989, fick grundskollärarna en rejäl löneökning och en gemensam slutlön infördes för alla lärare utom lektorer. Ökad undervisningsskyldighet infördes och fem timmar per vecka utöver undervisningsskyldigheten skulle förläggas till arbetsplatsen. Därutöver ålades lärarna viss ferietidstjänstgöring (Persson 2008, s 348). Det var således en betydande reglering av lärarnas arbetsförhållanden som infördes i skuggan av kommunaliseringen.

Ett av de viktigaste skälen till SACO-lärarnas motstånd var förstås, även om det inte stod i centrum för debatten, att avtalsförslaget minskade deras autonomi och detta gällde i högre grad ämneslärarna (gymnasium och högstadium) än klasslärarna

(låg- och mellanstadium). Arbetsplatsförlagd tid stred mot de autonomisträvanden som är väsentliga i ett professionaliseringsprojekt och ökad undervisningsskyldighet upplevdes som bristande respekt för den teoretiska ämnesundervisningen som krävde mycket förberedelse- och efterarbete. Dessutom minskade skillnaderna mellan de olika lärarkategorierna vilket innebar ett problem för ämneslärarna som byggt sitt professionaliseringsprojekt på värdet av långa teoretiska utbildningar och man upplevde att detta ringaktades.

Samma år som kommunaliseringen av huvudmannaskapet för skolan genomfördes gick Sveriges Lärarförbund och Svenska Facklärarförbundet samman och bildade Lärarförbundet, i dag med 230 000 medlemmar. Förbundet är anslutet till TCO och samverkar med andra fackförbund inom Offentliganställdas förhandlingsråd. Lärarnas Riksförbund med 80 000 medlemmar är anslutet till SACO. De tidigare tre lärarförbunden blev alltså efter 1989 två (Persson, 2008, s. 366). I och med "kommunaliseringsavtalet" 1989 påbörjades en utveckling där olika lärarkategorier smältes samman till en universallärare. Lärarfacken, som tidigare vänt sig till lärare med olika utbildningsbakgrund och arbetsområden inom skolan, kom därför att i allt högre grad konkurrera om en och samma lärargrupp.

Åren efter kommunaliseringen försvann lektorerna i princip helt från grundskola och gymnasium. Mellan 1978 och 2005 sjönk antalet lektorer på gymnasiet från 1773 till 211. Det var en minskning från 6,6 procent av totala antalet gymnasielärare till 0,5 procent. Nedgången i antalet lektorstjänster var som kraftigast under 1990-talet och antagligen en effekt av förändrade riktlinjer när det gäller statens styrning av tjänsteunderlaget. Före kommunaliseringen fanns det statliga riktlinjer som angav vilken andel av tjänsterna på de teoretiska programmen som skulle vara lektorstjänster. Kommunerna gick då in och betalade merkostnaden för lektoraten. I och med kommunaliseringen försvann kraven på skolorna att anställa lektorer. Det bör dock påpekas i sammanhanget att början av 1990-talet var en ekonomisk krisperiod och att skolan då var utsatt för omfattande sparkrav. 1990-talet innebar "lektorernas utträde ur gymnasieskolan" (Bertilsson, 2008, s. 10).

På senare år har intresset för att anställa lektorer på nytt ökat. Detta är dock framför allt i universitetsstäder som Uppsala och Lund där kopplingen mellan gymnasium och universitet fungerar

som ett konkurrensmedel mellan gymnasieskolor (Bertilsson, 2008, s. 10-11). Lektorstjänsterna blir därmed ytterligare ett inslag i skolsegregationen.

4 Mål- och resultatstyrningens betydelse för lärarprofessionen

Mål- och resultatstyrning var i och för sig ingenting nytt när det började slå igenom i tänkandet om reformering av den offentliga sektorn under 1980-talet. Rötterna kan spåras i försöken i slutet av 1960- och början av 1970-talet att införa programbudgetering i statsförvaltningen. Då liksom under 1980-talet var honnörsorden decentralisering, målstyrning och utvärdering (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995). Programbudgeteringsreformerna fick dock inte samma genomgripande betydelse för den offentliga sektorn som 1980-talets reformtänkande. Även om tidigare erfarenheter fanns så är det tveksamt om några lärdomar hade dragits av dessa när resultatstyrningstänkandet återlanserades under 1980-talet (SOU 1997:15, s. 7-8; se även SOU 2007:75, s. 103-104).

4.1 Varför mål- och resultatstyrning av skolan?

Idéerna om mål- och resultatstyrning genomfördes mycket tidigt på skolområdet. Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995, s. 12, 15) menar att skolorganisationen utsattes för ”drastiska förändringar” i början av 1990-talet och att skolsektorn var den sektor som först, mest genomgripande och tydligast omformats i linje med de nya idealen om decentralisering, målstyrning och utvärdering.

Anledningen till att just skolområdet blev föremål för starka reformförsök är inte uppenbar men några möjliga förklaringar kan anges. Under 1970- och 1980-talen hade mycket inträffat som låg till grund för de omfattande skolreformer som följde. En sådan förutsättning var nya politiska strömningar i t.ex. Storbritannien och USA. I Storbritannien genomförde Thatcher-regimen ganska hårdhänta reformer av den offentliga sektorn från 1980 och framåt och i USA kom Reaganadministrationen till makten 1980 med ett

program som syftade till att minska de offentliga utgifterna. I båda dessa länder inleddes decentraliseringsreformer från mitten av 1980-talet. I många amerikanska delstater infördes vouchersystem och i Storbritannien påbörjades en omfattande omstrukturering av skolan 1988 (Daun, 1993).

Inom hela OECD-området följde liknande reformer. Även om mål- och resultatstyrningsreformen av den svenska skolan även med internationella mått mätt var tidig var den del av en internationell trend. Under perioden 1989-1992 genomförde 18 av 24 OECD-länder viktiga reforminitiativ av mål- och resultatstyrningskaraktär (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995, s. 11). Till skillnad från reformerna i t.ex. Storbritannien, som genomfördes med ideologiska förtecken, genomfördes de svenska reformerna utan någon politisk debatt och utan att reformernas syfte politiserats.

En annan bakgrundsfaktor var den byråkratikritik som börjat formuleras under 1970-talet. Från höger och liberalt håll uppfattades byråkratin som ineffektiv. Från vänsterhåll uppfattades den som odemokratisk och svår att styra efter politiska visioner. Bo Rothstein (1997) menar att socialdemokratin kom att uppfatta kritiken mot byråkratin, och det faktum att partiet associerades med den starka staten, som en av orsakerna till 1970-talets valnederlag. Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995, s. 12) liksom Bladh (1987) pekar på att särskilt Skolöverstyrelsen (SÖ) blev fortlöpande kritiserat för att vara en alltför rigid och konservativ myndighet med otymplig byråkrati. Lundgren (1990) menar att utbildningsväsendet fungerade relativt väl under expansionsperioden fram till 1970-talet. Då visade det sig att det stora målet – d.v.s. att utjämna sociala olikheter – inte nåtts (Wahlström 2002, s. 53).

Under 1970-talet hade den s.k. SIA-utredningen (Utredningen om skolans inre arbete) arbetat med skolans arbetsmiljöproblem. Enligt Lindensjö och Lundgren (1986, s. 23) hade en hel del problem skapats av de kompromisser som träffats redan vid grundskolans tillskapande i början av 1960-talet och det var dessa som SIA-utredningen satts att granska. Utredningens förslag var sådana att de delvis pekade i riktning mot decentralisering och mål- och resultatstyrning (SOU 1974:53).

Ytterligare ett skäl till att mål- och resultatstyrning infördes tidigt i just skolsektorn var den pedagogiska idéströmning som brukar benämnas progressivismen och – måste man då tillägga – de

akademiska pedagogernas dominans i skoldebatten. Progressivismen utgick från den amerikanske tidiga 1900-talspedagogen John Deweys tankar och hade en stark ställning bland de akademiska pedagogerna i Sverige. Barnet skulle sättas i centrum och inte som tidigare kunskapen. All kunskap skulle enligt progressivismen ha en tillämpning och kunskapsförmedlingen skulle ha ett (samhällsnyttigt) mål. Målstyrning tycks ha passat de progressiva idealen om att kunskap inte hade något värde i sig utan att all undervisning måste ha ett tydligt syfte och en samhällsnytta.

4.2 Införandet av mål- och resultatstyrning

Intentionen att påbörja en styrningsreform för skolan nämndes av utbildningsminister Bengt Göransson i budgetpropositionen 1985/86 (prop. 1985/86:100). En förberedande studie gjordes av sakkunniga på utbildningsdepartementet (Du Rietz m.fl., 1987) och i april 1987 tillsattes den s.k. Styrningsberedningen för att "bereda frågor om ansvarsfördelning på skolområdet". Två av författarna till den förberedande studien (Professor Ulf P. Lundgren och skolinspektören Lars Du Rietz) medverkade i utredningen som experter. Den tredje författaren (biträdande skoldirektören Olof Wennås) medverkade i utredningen som sekreterare. I direktivet till styrningsberedningen (Dir. 1987:16) angavs som skäl för reformen att skolan var för centralstyrd och detaljreglerad:

Sedan slutet av 1970-talet går utvecklingen till följd av medvetna strävanden i riktning mot ökad decentralisering av uppgifter och ansvar och mot minskad regelstyrning till förmån för en mer utpräglad målstyrning. Detta har kommit till uttryck i t.ex. de förändringar av statsbidragssystemen för grundskolan och gymnasieskolan liksom för skolledning som genomförts sedan slutet av 1970-talet. Också 1980 års läroplan för grundskolan och det pågående utvecklingsarbetet i gymnasieskolan bär en stark prägel av decentralisering.

Genom en ökad lokal anpassning av skolan kan många problem lösas på ett smidigare sätt, resurserna bli bättre tillvaratagna och samverkan med andra kommunala verksamheter utvecklas. Detta bör kunna åstadkommas utan att man rubbar de grundläggande målen för skolan eller att kraven på likvärdig standard i utbildningen behöver eftersättas. (Dir. 1987:16)

Vidare önskade direktivet att "möjligheterna prövas att, genom fortbildning eller andra insatser, ytterligare stärka lärarnas och skolledarnas professionalism som en avgörande förutsättning för utvecklings- och förbättringsarbetets framgång" (Dir. 1987:16).

Styrningsberedningen arbetade snabbt och efter ett år, i april 1988, presenterades betänkandet *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet* (SOU 1988:20). I utredningen fann man ytterligare starka skäl för att reformera skolan enligt målstyrningsprincipen: "Samhällsutvecklingen innebär också att kraven på utbildningsväsendet steg för steg ökar. Om det ska bli möjligt att motsvara ökade krav på förnyelse och utveckling är det enligt beredningens mening nödvändigt att finna ett bättre system för styrning av skolväsendet än vi har i dag." Beredningen menade också att det var nödvändigt att kraven på skolan att uppnå uppställda mål ökade. Detta eftersom tidigare ambitioner inte infriats. (SOU 1988:20, s. 8)

Utredningen menar att inslaget av målstyrning redan är högt och skolan redan "starkt decentraliserad" vad beträffar undervisningen. Detta eftersom den enskilde läraren har mycket stor frihet att välja innehåll och metod inom läroplanens ramar. Utredningen motiverar ändå behovet av den föreslagna målstyrningsreformen med att själva undervisningen varit svår att styra politiskt:

Det hittills tillämpade systemet för styrning av skolan har varit framgångsrikt när det gäller att organisatoriskt förändra skolan, men det har inte i önskvärd utsträckning lett till att undervisningen kommit att bedrivas på det sätt som riksdag och regering har angivit i läroplaner och andra måldokument. Forskning och erfarenheter i övrigt visar tydligt att skolan i praktiken endast i begränsad utsträckning styrs genom traditionella styrinstrument när det gäller annat än den yttre organisationen.

Sett utifrån aspekten vad som påverkar själva undervisningen, dvs. vad som sker i det enskilda klassrummet, synes andra företeelser vara väl så styrande som de formella styrinstrumenten. Läroplanernas föreskrifter och uttalanden om undervisningens inriktning och uppläggning upplevs således inte alltid, trots att de är allmänt hållna eller möjligen på grund härav, av den enskilde läraren som förpliktande. I stället är det traditionen, det som läraren en gång lärde sig i lärarutbildningen, och kanske också den allmänna debatten på skolområdet, som påverkar lärarens undervisning mest (SOU 1988:20, s. 9).

Utredaren anser alltså att skolan är svårstyrd eftersom lärarprofessionen inte låter sig påverkas av uppifrån kommande dekret. Reformen är tänkt att bl.a. komma tillrätta med detta.

Utredningen menar också att skolan haft en svag tradition av utvärdering ("om man med utvärdering menar att verksamhetens resultat systematiskt mäts i förhållande till målen"). Därför har det "saknats tydliga signaler" om i vilken riktning verksamheten ska förändras för att målen ska uppnås. Man har inte heller systematiskt arbetat med att förklara bakgrunden till de mål som finns och såväl lärare som skolstyrelser, skolpolitiker, kommunala organ och föräldrar har därför inte förstått varför vissa mål och regler fått en viss utformning. Lärarutbildningen har inte förrän 1985 utformats med utgångspunkt från den "sammanhållna grundskolan" och därför, menar utredningen, har den inte kunnat fungera som styrinstrument (SOU 1988:20, s. 10-11).

Utredningen säger alltså att de enskilda lärarna redan har stor frihet och redan arbetar målstyrt men att politisk kontroll saknas och att professionen är motståndskraftig eftersom "den förhärskande traditionen" varit stark. Styrningen har misslyckats med att påverka undervisningens innehåll. Endast de yttre formerna har man kunna påverka. När den nya mål- och resultatstyrningen formuleras är lärarprofessionen inte en part. I stället uppfordras kommunen att ta på sig ett nytt ansvar. Kommunen måste formulera tydliga mål, något man menar inte låter sig göras på nationell nivå:

För att den ökade formella frihet, som en minskad detaljreglering av skolan innebär, inte i praktiken skall leda till en minskad istället för en ökad måluppfyllelse måste också det lokala ansvarstagandet för förverkligandet av skolans mål öka. Beredningen kommer i senare avsnitt att närmare utveckla dels de förtroendevaldas roll i detta sammanhang, dels behovet av en stärkt ledningsfunktion på skolnivå. (SOU 1988:20, s. 13)

Målen, menade man, kan inte vara precisa för att det finns konflikter inbyggda i dem och det går inte att ta entydigt ställning för en av flera motstridiga uppfattningar. Beslut om skolans mål fattas i Sverige av tradition under stor enighet och man måste därför kompromissa mellan olika skolpolitiska uppfattningar. Varför kommunen skulle klara av att formulera sig konkret där den nationella nivån inte kan det framgår inte.

Utredningen motiverade behovet av mål- och resultatstyrningsreformen med att skolan måste bli effektivare, detaljregleringen av skolans verksamhet måste minska och det lokala inflytandet måste öka. "De styrningsmetoder vi hittills använt", menade utredaren, "är bara i begränsad utsträckning effektiva." Utredningens förslag, menade man, "kan beskrivas som en övergång från ett system som präglas av regelstyrning mot ett mer målstyrt system" (SOU 1988:20, s. 11).

Propositionen följde i allt väsentligt utredningens förslag. Styrningsambitionen var om möjligt än mer uttalad:

Personalpolitiken för lärar- och skollära tjänster skall tydligare än i dag bli ett instrument för förnyelse och utveckling av skolan. Bl.a. tas frågan om lärarnas arbetstidsreglering upp liksom lärares åligganden. En decentralisering av tillsättning av skollära tjänsterna samt lektorstjänsterna till kommunerna föreslås. (prop. 1988/89:4, s. 1)

Som motiv för reformen angav propositionen att en av regeringens huvudambitioner var att utveckla och förnya den offentliga sektorn. Centralisering och detaljreglering måste minska så att den kommunala friheten kunde öka. En annan huvudambition var att minska de offentliga utgifterna. Skolan var en stor del av den offentliga sektorn och enligt propositionen var det sannolikt också den del av den kommunala verksamheten där detaljstyrningen var mest utpräglad. Anledningen till detta var ambitionen att garantera en över hela landet likvärdig utbildningsstandard men detta behov måste, enligt förslaget, vägas mot behovet av decentralisering. Propositionen tar vidare upp utredningens resonemang om att kraven på skolan att nå uppställda mål måste öka och att samhällsutvecklingen innebär att kraven från omvärlden steg för steg ökar. (Vilka omvärldskrav som avsågs preciserade man dock inte.) Därför var ett bättre styrsystem nödvändigt (s. 6).

Det var enligt regeringen viktigt att det nya styrsystemet för skolan inte sågs som bara som en administrativ reform utan som något som bildade utgångspunkt för utvecklingsarbetet i skolan. Den ökade lokala friheten motiverades av "det angelägna i att ge de kommunalpolitiskt engagerade ett tydligare ansvar för att förverkliga läroplanernas intentioner" (s. 4).

I propositionen om skolans styrning och utveckling anbefalldes mål- och resultatstyrning av skolan. Riksdag och regering skulle fastställa mål- och riktlinjer medan kommunerna skulle ansvara för organisationen och genomförandet (prop. 1988/89:4). Ny-

ordningen genomfördes i tre steg. Först tilldelades kommunerna hela arbetsgivaransvaret för tjänster inom skolan (prop. 1989/90: 41), vilket berörts i avsnitt 2 tidigare i denna rapport. 1990 blev således lärarna kommunanställda. Därefter omformades statsbidraget till ett sektorsbidrag, d.v.s. en samlad påse pengar vars fördelning avgjordes lokalt. Till sist skapades ett nytt politiskt styrsystem (prop. 1990/91:18) som innebar att riksdag och regering angav mål för skolan. Kommunerna, i sin tur, angav de prioriteringar och den inriktning skolan skulle ha i en kommunal skolplan. Därefter skulle varje enskild skola utforma en lokal skolplan (Lundgren, 1999, s. 38).

4.3 20 år av fortlöpande reform

Det finns skäl att påstå att det nya styrsystemet av grundskolan aldrig kom att fungera särskilt väl och att den reformvåg som inleddes i och med kommunaliseringen 1990 var startskottet på en 20-årig period av reformer som fortfarande pågår. En första förutsättning för genomförandet av mål- och resultatstyrningen var tillskapandet av en ny statlig ”beställare”, en myndighet som kunde ställa upp mål och utvärdera huruvida de uppnåddes eller ej. I och med ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) klargjordes det kommunala ansvaret för skolan och en ny skoladministration etablerades. Skolöverstyrelsen (SÖ) och länskolnämnderna lades ned och det nya Skolverket bildades sommaren 1991. En omfattande kritik hade förekommit mot SÖ som varandes byråkratiskt och otympligt och Jacobsson och Sahlin-Andersson (1995, s. 12-13) antyder att kritiken varit ganska överdriven och t.o.m. ett nödvändigt led för att skapa opinion för reformen. Där SÖ hade utfärdat detaljerade regler skulle Skolverket ange nationella mål i läroplaner och kursplaner medan huvudmännen (kommunerna) skulle planera och genomföra undervisningen. För att markera avstånd till tidigare styrsystem intog Skolverket en avsiktligt låg profil och aktade sig för att inte uppfattas som styrande. Med den nytillträdde generaldirektörens Ulf P. Lundgren ord gällde det att inte ”kliva över kommungränsen” (SOU 2007:28, s. 64).

Det nyetablerade Skolverket klarade emellertid inte av att lösa sin tillsynsuppgift. Verket var betydligt svagare bemannat än sin föregångare SÖ. Drygt 300 personer som arbetade på SÖ och 400

vid länskolnämnderna sades upp. Bara 68 av dem som arbetat på SÖ och 77 vid länskolnämnderna återanställdes vid de nya Skolverket och Statens institut för handikappfrågor (Hjorth, 2006, s. 112; 128). Skolverket hade från början endast 230 anställda men 2002 hade denna siffra vuxit till 377 (Hjorth, 2006, s. 125). Skolverket strävade aktivt efter att inte förknippas med SÖ. Man ville inte ta över SÖ:s gamla lokaler på Karlavägen i Stockholm eftersom byråkratin med den nye generaldirektörens ord ”satt i väggarna”. Detta ledde till att erfarenheter från SÖ och även från andra delar av skelsektorn blev direkt demeriterande inom det nya verket. Sonja Hjorth (2006, s. 131-132) beskriver hur referenser till erfarenheter från SÖ fick till följd att Skolverket *inte* skulle göra så och verket tackade nej till att överta material från SÖ endast med undantag för beskrivningar av det svenska skolsystemet på främmande språk. Detta fick den komiska effekten att man sedan tvangs låna statistik från före detta SÖ-anställda som tagit den med sig till andra arbetsplatser. På förfrågningar från skolor och kommuner svarade man inte. Generaldirektören motiverade detta i en intervju:

Kommunerna har vant sig vid en viss service från Skolöverstyrelsen, SÖ, som de inte kan få längre, säger Ulf P. Lundgren, generaldirektör för det nya verket som startade den 1 juli när SÖ lades ner.

Nu är det kommunerna själva som har huvudansvaret för sina skolor och de problem som uppstår där. Det är först när de inte tar tag i sina problem eller bryter mot skollag eller läroplan som vi kommer in, påpekar han (citerat i Hjorth 2006, s. 129).

Verket präglades av ständiga omorganisationer om förvandlades från projektorganisation till programorganisation och från programorganisation till linjeorganisation. 1992 indelades verksamheten i fem programområden: uppföljning, utvärdering, utveckling, forskning och tillsyn. Endast i ringa utsträckning befattade sig Skolverket med frågor som undervisningens kvalitet och innehåll (Hjorth, 2006, s. 132-134).

Från 1994 verkade regeringen återkommande, bl.a. i regleringsbrev, för att öka tillsynens omfattning samt utöka dess former och bredda dess inriktning. Under denna period drabbades skolan av omfattande kommunala besparingar och detta väckte ett intresse bland framför allt föräldrar vilket ledde till att anmälningar som rörde konsekvenser av nedskärningar ökade. I en rapport

konstaterade Riksdagens revisorer att Skolverkets tillsyn hade brister och var för svag (Riksdagens revisorer, 1994). Enligt revisorerna borde verket granska om elever över hela landet fick en likvärdig utbildning, d.v.s. det som varit den främsta invändningen mot kommunaliseringsreformen. I sitt remissvar menade Skolverket att man inte kunde ta ställning till likvärdighetsfrågan (SOU 2007:101, s 31).

I budgetpropositionen för år 2000 var regeringen kritisk till Skolverkets låga prioritering av tillsynen med formuleringen: "Regeringen har under ett antal år begärt ökning av tillsynen, vilket däremot inte infriats". Formuleringen upprepades även i följande års budgetproposition.³ Från och med 1997 krävde regeringen att Skolverket mer aktivt skulle påverka skolans utveckling och granska dess kvalitet. Granskningarna skulle enligt en utvecklingsplan⁴ genomföras av statliga utbildningsinspektörer, ungefär enligt den modell som avskaffats sex år tidigare då länskolnämnderna lades ned. Skolverket tycks alltså ha varit underdimensionerat för sin uppgift och haft en annan uppfattning om sitt ansvar som tillsynsmyndighet än regering och riksdag. Staten förlorade därför till en början kontrollen av skolan, något som man efterhand försökt att återta. Det tycks också som att regering och riksdag hela tiden förväntat sig av Skolverket en myndighet av den typ Skolöverstyrelsen varit än av den typ Skolverket kom att bli.

Efter förslag från utredningen Myndigheter på skolområdet (Dir. 2002:76) delades Skolverket upp i två myndigheter den 1 mars 2003; Skolverket och Myndigheten för skolutveckling (MSU). Anledningen var att man ville separera granskande uppgifter från utvecklingsstödande. Skolverket fick nu som huvuduppgift kvalitetskontroll genom uppföljning, utvärdering och utbildningsinspektion (SOU 2007:79, s 79).

2007 tillsatte regeringen två utredningar som med expressfart utredde myndighetsstrukturen inom skolväsendet (dir. 2007:28) och Skolverkets utbildningsinspektion (dir. 2007:80). Senare samma år föreslog den första utredningen att åtta myndigheter inom skolsektorn fr.o.m. den 1 juli 2008 skulle ersättas med tre nya: Skolinspektionen, Skolverket och Myndigheten för special-

³ Regeringens proposition 1999/2000:1 Bilaga 12, Utgiftsområde 15, 16; Regeringens proposition 2000/01:1, Bilaga 22, Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning, citerade i SOU 2007:101, s 32.

⁴ *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling* (skr. 1998/99:121).

pedagogik (SOU 2007:79). Samtidigt föreslog den andra utredningen att Skolverkets granskningsuppdrag skulle överföras till den nya myndigheten Skolinspektionen (SOU 2007:101). Den nya Skolinspektionen kom alltså att överta mycket av utvärderings- och granskningsuppgifterna från Skolverket. De nationella utvärderingarna görs dock fortfarande av Skolverket. Enligt Skolinspektionens regleringsbrev ska myndigheten bedriva verksamhet inom två områden: tillståndsprovning samt tillsyn och kvalitetsgranskning.

4.4 Målstyrningen av skolan

Skolan styrs med hjälp av läroplaner och kursplaner som utarbetas av Skolverket och fastställs av regeringen. Läroplanens uppgift är att ange övergripande mål och kursplanens uppgift är att konkretisera läroplanens mål. Sedan ska skolan, lärarlaget och eleverna lokalt tolka och översätta de mål som formulerats nationellt.

1994 infördes en ny läroplan för grundskolan, den s.k. Lpo 94. Det innebar en genomgripande och radikal förändring av styrningen av grundskolan. Läroplanen införde de nya begreppen "mål att uppnå" och "mål att sträva mot". Kunskapsmål saknades i princip och där läroplanen ändå talar om kunskap är det mycket vaga och allmänna formuleringar. Däremot finns det gott om värderingsmål. "De nya inslagen i målsystemet måste ses som närmast revolutionerande, men också som en teoretisk konstruktion som det inte fanns någon praktisk erfarenhet av", skrev regeringens utredare (SOU 2007:28, s 75).

Beredskapen hos skolorna var låg och några utbildnings-satsningar för att förbereda lärare, skolledare eller skolverks-personal kom inte till stånd. Lärarna förstod inte den nya indelningen i värdegrundsmål (som formulerades i läroplanen) och kunskapsmål (som skulle formuleras lokalt).

Från lärarhåll kritiserades de nya kursplanerna för bristen på precision. Skolverket har i sina årsredovisningar från slutet 1990-talet uppmärksammat att många lärare inte förstod det nya målsystemet och vad som förväntades av dem (Skolverkets årsredovisning 1998, s 16; Skolverkets årsredovisning 1999, s 18). Staten avsatte särskilda medel budgetåren 1993/94-1998 för informations- och kompetensutvecklingsinsatser riktade till såväl

huvudmän som direkt till lärare i samband med reformen men 2007 hade regeringens särskilde utredare inte kunnat se några resultat av dessa satsningar. Någon fortbildning på skolorna hade inte kommit till stånd och rektorerna hade lämnats ensamma med ansvaret för utvecklingen (SOU 2007:28, s. 67). Utredaren menar att målsystemet i realiteten aldrig kommit att genomföras (SOU 2007:28, s. 59-188).

Arbetet med att ta fram kursplaner följde på läroplanerna men kursplanerna misslyckades med att konkretisera läroplanerna på det sätt det ursprungligen varit tänkt. Skolverket tog fram kursplaner för grundskolan som fastställdes av regeringen i mars 1994 och trädde i kraft den 1 juli 1995. I regleringsbrevet 1998 fick Skolverket i uppdrag att revidera alla kursplaner. Verket skrev att:

De nationella kursplanerna ska ge en ram för ämnets innehåll, men valet av stoff och metoder ska göras av lärare och eleven. Att i möjligaste mån ta bort de sista stoff- och metodangivelserna ur kursplanerna har varit en av uppgifterna i revideringsarbetet. Att stoff och metoder har tagits bort betyder inte att de är mindre viktiga i skolans inre arbete. Att välja stoff och metoder ingår i lärarnas yrkeskunnande och det ska göras tillsammans med eleverna i sitt lokala sammanhang (Skolverket, 2000).

Samtidigt med att värderingsmål har införts i skolans värld har kunskapsmålen alltså rensats ut. Inte så att de officiellt tagits bort utan så att de statliga regleringsdokumenten inte längre befattar sig med undervisningens kunskapsinnehåll. Det förutsätts "professionella" lärare sköta ändå tillsammans med sina elever. Denna åtgärd och det synsätt som ligger bakom har kritiserats av Tholin (2006) och av regeringens särskilde utredare (SOU 2007:28, s. 81-82). Det är inte nödvändigt, menar Tholin, att ett målstyrt skolsystem måste frikopplas från anvisningar om ett ämnesmässigt innehåll. Skolplikten omfattar totalt 6665 timmars arbete under nio års tid men det finns alltså "inget innehåll angivet för något av grundskolans ämnen som anses vara så viktigt att alla elever ska komma i kontakt med det". Det finns heller inte angivet i regeringens uppdrag till Skolverket att någon sådan utrensning skulle ske, menade regeringens utredare och påpekade att det dessutom är olämpligt att värdegrundsmål från läroplanen är betyggrundande eftersom det innebär att betygssättning kan komma att ske av elevers uppförande och attityder (SOU 2007:28, s. 81, 94).

Ur ett professionsperspektiv måste man ställa sig frågan vilken betydelse det får för lärarprofessionen att de statliga styrdokumenterna i första hand efterfrågar annat än kunskapsförmedling i skolan. Det finns en risk att om styrdokumenterna i första hand talar om värderingsförmedling blir detta också en medveten eller omedveten prioriteringsgrund. Den nationella utvärderingen av de nya kursplanerna (NU-03) pekar t.ex. i denna riktning. I den sammanfattande huvudrapporten från NU-03 konstaterade Skolverket att den större tonvikten på processmål och värderingsmål i de statliga styrdokumenterna hade fått genomslag i undervisningen. Samtidigt visade ämnesundersökningarna att elevernas kunskaper i traditionella skoluppgifter var lägre än i tidigare undersökningar. Eleverna hade alltså blivit bättre på att kunna samarbeta och söka information men sämre i ämneskunskaper. Utvärderingen visade också på en sämre förmåga hos eleverna att reflektera över ett konkret innehåll (Skolverket, 2004; SOU 2007:28, s. 82).

De nationella kursplanernas otydlighet har givit utrymme för externa aktörer. På vissa skolor har man anlitat konsulter som marknadsfört planerings- och bedömningsmaterial, t.ex. i svenska och matematik. Utredningen om mål- och kunskapskrav i skolan anser att det är svårt att bedöma vilka effekter sådana produkter har på undervisningen och om de ligger i linje med de nationella kursplanerna. "Risken är att styrningen av skolan förskjuts från de nationella målen i statens styrdokument till olika slag av förlags- och konsultprodukter" (SOU 2007: 28, s. 187). Det är alltså inte säkert att ansvaret för undervisningens innehåll verkligen flyttas från staten till "de professionella" i skolan. Det kan lika väl bli frågan om att utbildningskonsulter säljer samma färdiga paket till många skolor.

Sammanfattningsvis konstaterar utredaren att "bristen på tydlighet i statens budskap till skolorna har bidragit till en bristande förståelse av mål- och resultatstyrningens principer". En otillräcklig styrförmåga genom de nationella styrdokumenterna har sannolikt bidragit till en stor mängd olika lokala tolkningar av läroplanen och kursplanerna. Detta kan vara både bra och dåligt. De lokala tolkningarna kan ha bidragit till en positiv utveckling av undervisningen genom att de kan ha utvecklat kreativa och nya lösningar i verksamheten. Det är dock sannolikt att alla dessa olika lokala kursplaner och lokala betygskriterier som man tagit fram i landets skolor har bidragit till så stora skillnader i utbildningen att

det har lett till en sämre likvärdighet. (SOU 2007:28, s 187). Detta intryck stärks av en nyutkommen rapport från Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi där författaren menar att likvärdigheten har minskat sedan början av 1990-talet eftersom större skillnader mellan kommuners resurssatsningar på skolan möjliggjorts (von Greiff, 2009).

Persson (2006, s 24) påpekar att eftersom implementeringen av målstyrning sammanföll med en djup statsfinansiell kris, som fick allvarliga konsekvenser för skolan, kom detta att påverka reformens utformning. Skolans resurser för undervisning minskade med närmare en femtedel under början av 1990-talet samtidigt som lärartätheten minskade och andelen utbildade lärare ökade (se även Gustafsson & Myrberg, 2002). Det nya styrsystemet kom därför i realiteten att bli starkt ekonomistiskt och Persson menar att förändringen ska uppfattas som en övergång från byråkratisk regelstyrning till ekonomisk normstyrning.

4.5 Gymnasieskolan

Samma typ av reformer som införts i grundskolan genomfördes i gymnasieskolan under 1990-talet. Propositionen *Ansvar för skolan* (prop. 1990/91:18) som reglerade ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och skola omfattade även gymnasieskolan och utgjorde grunden för införandet av målstyrning även här. Samtidigt lade regeringen fram propositionen *Växa med kunskaper* (prop. 1990/91:85). Den nationella politiska nivån (riksdag och regering) skulle besluta om tydliga mål för verksamheten, och kommunerna som huvudmän skulle ansvara för att genomföra och organisera gymnasieskolan samt ge förutsättningar för de professionella (lärare och skolledare) att utforma verksamheten inom de givna ramarna (SOU 2008:27, s. 16).

Alla gymnasieprogram fick en liknande utformning och blev treåriga, fick gemensamma kärnämnen och skulle ge behörighet till högskolestudier. Möjligheterna att inrätta specialutformade program, lokala inriktningar och lokala kurser ökade och sågs som ett uttryck för friheten i målstyrningssystemet. Totalt 16 nationella program infördes. Vissa program var indelade i olika grenar. Därutöver kunde lokal specialisering ske genom valbara kurser eller lokala grenar. Utöver de nationella programmen inrättades ett

individuellt program (IV). (SOU 2002:120, s. 522-523; SOU 2008:27, s. 16).

En viktig del i reformen var att alla utbildningar innehöll en kärna av allmänna ämnen, s.k. kärnämnen. Dessa ämnen skulle ha samma omfattning på alla program.⁵ För de ungdomar som inte antagits till ett nationellt program eller avbrutit en utbildning, liksom för dem som inte sökt till gymnasieskolan, har det skapats ett individuellt program (IV). Syftet med det individuella programmet var i första hand kompensatoriskt. Programmet skulle fungera som ett förberedande år för gymnasieskolans nationella program (SOU 2000:39, s. 24). Under 1990-talet blev gymnasieskolan en skola för alla. 1999 gick 98 procent av grundskoleeleverna vidare till gymnasieskolan jämfört med mindre än 90 procent tio år tidigare (SOU 2000:39 s. 7).

1994 infördes en ny läroplan för gymnasieskolan - Lpf 94 – som var formulerad så att utrymme skapats för lokal anpassning av undervisningen. Detta har ersatt den tidigare läroplanens detaljerade anvisningar. I Lpf 94 anges inte längre vilka ämnen som ska läsas i vilka årskurser. Det enda som fastställts är hur många timmar varje elev är berättigad till.

4.6 Kommunen och skolan

De statliga skolreformerna i början av 1990-talet syftade till en början till att överföra makt, initiativ och ansvar till kommunerna. Decentralisering var ett positivt värdeladdat begrepp som, menade man, gav kommuner och skolor en stor frihet att utforma det inre arbetet med utgångspunkt i lokala förutsättningar. I en skrivelse från regeringen från 1997 beskrevs de genomförda reformerna sålunda:

Den relativa frånvaron av centralt beslutade regler bör kunna underlätta för människor utanför skolan att ta sig in och påverka utformningen av arbetet. När det inte längre är givet hur verksamheten skall organiseras skapas utrymme för och behov av dialog och påverkan. Att det i dag finns mer att besluta om på lokal nivå än tidigare medför att behovet av en dialog mellan de kommunala politikerna och skolans personal har blivit större. Det är viktigt att de människor som finns utanför skolan redan från början blir delaktiga i

⁵ Ämnena var svenska (sedemera också svenska som andraspråk), engelska, samhällskunskap, religionskunskap, matematik, naturkunskap, idrott och hälsa samt estetisk verksamhet.

det förändringsarbete som pågår. Skolan är en verksamhet som starkt berör människors vardag och föräldrar vill kunna påverka vad som sker där. Brukarinflytande står inte i motsättning till det inflytande människor har enligt den representativa demokratin. Det är snarare så att engagemanget ökar och det demokratiska samtalet fördjupas, när människor får möjlighet att direkt påverka vardagens angelägenheter.⁶

Skolan skulle alltså öppnas för andra grupper som inte tidigare haft något inflytande såsom kommunala förtroendevalda och föräldrar. Detta låter ju bra men vad som inte sägs i dokumentet, men som rimligen måste bli följd, är att någon måste släppa till det utrymme som de nya grupperna skulle ta. Lärarna måste förutom att ta hänsyn till önskemål från statliga förhållningsorder och elever i ökad utsträckning ta hänsyn till föräldrars önskemål och de nya kommunala huvudmännen. Vad innebar detta för lärarprofessionen?

Persson (2006, s 20) beskriver utvecklingen som en maktkamp om läraryrket och pekar på hur lärarna under 1990- och 2000-talen har blivit något av förlorare i denna kamp. En skrift från Lärarförbundet har ett liknande perspektiv och menar att "utveckling av skolan förutsätter att makt och befogenheter flyttas från kommuncentral nivå till lärare och skolledare" (Lärarförbundet 2004, s 6). Vidare menar förbundet att det "är staten som ska ha det övergripande ansvaret för en nationellt likvärdig skola, inte kommunerna" (s 10). Förbundet ser 1990-talets decentraliseringsreform som en reform som kom av sig. Makt och ansvar flyttades från staten men fastnade i kommunen istället för att flyttas hela vägen till skolorna. "En avgörande fråga", skriver förbundet, "är då att decentraliseringen, som stoppats upp på kommuncentral nivå, nu måste fullföljas så att den når fram till skolan" (s 28).

Ann Quennerstedt (2006) undersöker vad det kommunala ansvaret inneburit för likvärdigheten i utbildningen. Quennerstedt pekar på motsättningen mellan motivet bakom målstyrningsreformen – där själva poängen varit att skapa frihet för kommunerna att bygga en verksamhet som inte är lika för alla – och skollagens krav på likvärdighet. Undervisningsmålen är fastställda centralt så kommunernas möjligheter att styra är genom de politiska värderingar som styr skolorganisationerna: valfrihet kontra kollektivism etc. "En fråga som kan ställas", menar

⁶ Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet (skr. 1996/97:112).

Quennerstedt, ” är huruvida de olikheter i utbildningen som blir följden av att kommuner konstruerar sitt partnerskap på olika sätt ska betraktas som det pris vi får betala för den kommunala självstyrelsen” (s. 212). Det finns alltså en inbyggd motsättning mellan likvärdighet och självstyre. Det statliga ansvaret för skolan var en garant för ett likvärdigt utbildningssystem. Det var också likvärdigheten som framhölls av kritikerna mot decentraliseringsreformen. Det bör alltså inte vara ägnat att förvåna att likvärdigheten inte kunnat upprätthållas.

4.7 Lärarnas professionalism stärks?

Under hela den reformperiod som inleddes med Styrningsberedningen (SOU 1988:20) har man från den statliga reformatorns sida betonat lärarnas professionalitet. Varför? Professionssträvanden och professionell identitet rimmar ju synbarligen illa med alla reformer som syftar till en mer lättstyrd skola. Med Perssons ord ”förefaller den professionella yrkesautonomin mera vara ett hinder för den elasticitet som framställs som nödvändig för att skolan ska kunna anpassa sig till samhällsutveckling och välfärdsstatsförvandling” (Persson 2006, s 25). Även Falkner (2006) uppmärksammar denna motsättning och påpekar att om ”lärares professionalitet åberopas som en förutsättning för att omstruktureringen – i termer av decentralisering, valfrihet och privatisering – ska få genomslagskraft, förefaller det vara motsägelsefullt när omstruktureringsprocessen snarare tycks försvaga grundvalarna för det egna genomförandet” (s. 105). Hur går denna synbara paradox ihop?

Man skulle kunna hävda att lärarprofessionen eller åtminstone möjligheten att hänvisa till den och överföra uppgifter till den varit en förutsättning för införandet av målstyrning. Enligt statens uppfattning såsom den kommer till uttryck i en rad dokument ska de detaljerade reglerna tas bort och tydliga mål införas istället. Det kommer sedan an på skolhuvudmännen och lärarprofessionen att anpassa och utforma verksamheten så att målen uppfylls. Ska denna ekvation gå ihop krävs professionella lärare och det är angeläget för alla parter att lärarnas professionalitet stärks.

Redan i det dokument som föregick reformoffensiven, direktivet till Styrningsberedningen, var statsmakterna på det klara med detta och avsåg att pröva möjligheterna "att, genom fort-

bildning eller andra insatser, ytterligare stärka lärarnas och skolledarnas professionalism som en avgörande förutsättning för utvecklings- och förbättringsarbetets framgång" (Dir. 1987:16). Temat har återkommit gång på gång i dokument efter dokument. I utredningen Skola för bildning uttrycker man det på följande sätt:

Med en professionell lärarkår ökar såväl kraven på läroplanens utformning som möjligheterna att förverkliga mål och intentioner. I det perspektivet kan målstyrning för att vara effektiv sägas förutsätta en professionell grupp; professionell i betydelsen en yrkeskår som har gemensam etisk grund och en bestämd yrkeskunskap (SOU 1992:94, s. 44).

I en rapport från Skolverket (1999) menar man att det ingår i uppdraget från regeringen att "öka det lokala friutrymmet för de professionella att besluta om stoff och undervisningens uppläggning". Nyligen har en statlig utredning föreslagit lärarlegitimation och skärpta behörighetsregler, åtgärder som är tänkta att stärka lärarprofessionen (SOU 2008:52).

Visionen bakom reformerna har alltså varit att genom decentralisering överflytta ansvaret för undervisningens utformning till kommunala huvudmän och till lärarna, vars professionalism skulle garantera bibehållen kvalitet. Det paradoxala är att samtidigt som lärarprofessionalitet blivit allt viktigare för staten har reform efter reform kommit att utmana och kringskära de förhållanden som utgjort grunden för lärarnas professionella anspråk. På samma sätt som "excellens" är något man i forskarvärlden börjat tala om i det ögonblick man inte längre är säker på att all forskning är "excellent" – något som tidigare var självklart och ingick i själva definitionen av forskning – tycks begreppet professionalism ha antagit en liknande karaktär av besvärjelse. Lärarnas professionalism efterfrågas av staten först den dag den inte längre är självklar.

5 Lärararbetets innehåll och former

Parallellt med att huvudmannaskapet för skolan skiftat radikalt och att relationen mellan stat och profession förändrats i grunden genom nya styrsystem har också själva arbetsvillkoren i skolan påverkats. Till en del är det förstås ett resultat eller en följd av förändringarna på nationell nivå. De nya huvudmännen ser lärarna som en grupp kommunanställda bland andra som ska omfattas av samma arbetsvillkor som andra kommunanställda. Det blir svårare för lärarna att hävda sitt professionella oberoende gentemot 290 kommunala huvudmän - för att inte tala om det ökande antalet privata arbetsgivare – än gentemot en enda statlig motpart.

I en undersökning om effekterna av införandet av marknadstänkande och management i brittiska grundskolor observerade forskarna att lärarna uppfattade att deras karriärmöjligheter kringkars, att arbetsbördan ökade, att de alltmer tvangs att arbeta på ett sätt som minskade deras autonomi och inflytande över arbetets innehåll samt att allt mer tid kom att ägnas åt uppgifter som de inte uppfattade som viktiga för undervisningen. Individuell lönesättning hade införts och eftersom deras huvudsakliga verksamhet (undervisning) inte kunde bedömas av skolledningen blev istället administrativa göromål (vilka var lätta för skolledningen att iaktta) lönegrundande. Arbetet kom att inriktas mot det ledningen kunde bedöma istället för det undervisningen krävde. Lärarna fann att deras arbete kom att definieras och bestämmas av nya uppgifter såsom nationella utvärderingar, olika måldokument, skolutvecklingsplaner och olika utvärderingskriterier (Menter & Muschamp, 2002, s. 75-76). I ett professionsperspektiv innebär detta att arbetet allt mindre kom att definieras av professionen och dess normer och allt mer av nya utvärderings- och uppföljningssystem.

Menter och Muschamp pekar i sin studie på att lärarna hade två skilda beskrivningar av förändringarna av arbetsförhållandena; en öppen, offentlig och en konfidentiell:

At first teachers attempted in a public role to present the changes in their work as positively as possible; however as the research progressed, very different accounts of the impact and implementation of the changes were disclosed when the teachers spoke confidentially about their private perceptions of the changes. No forum appeared to exist where the teachers felt able to express these concerns other than in close friendships outside their professional role. The two versions were in such conflict with each other that they appeared to contribute to the stress and demoralization that the teachers experienced (Menter & Muschamp, 2002, s. 77).

Lärarnas kritik handlade inte så mycket om ökad arbetsbörda som om det faktum att de tvangs att arbeta på ett sätt som inte förbättrade undervisningen. De dubbla bilderna av arbetsplatsutvecklingen visade på den konflikt som uppstått mellan ledningens krav på stöd och "förändringsbenägenhet" och den privata (ofta cyniska) uppfattningen om verklighetsförankringen av motiven bakom ledningens beslut. Vilka liknande undersökningar finns då för Sveriges del?

Persson (2006) analyserar det faktum att lärare (tillsammans med arbetsförmedlare och läkare) är den yrkesgrupp som är mest missnöjd med sin arbetssituation. Nästan en fjärdedel av lärarna, i den omfattande enkät som ligger till grund för studien, svarar att de är ganska eller mycket missnöjda. Praktisk taget alla lärare anser att arbetet är i varierande grad meningsfullt. Nio av tio lärare är dessutom mycket (16 procent) eller ganska (75 procent) nöjda med kvaliteten på det arbete de gör. På samma sätt förhåller det sig med svaren på frågan om man anser sig ha tillräckliga möjligheter att använda sin yrkesskicklighet i arbetet: 40 procent instämmer helt i detta, 50 procent delvis. Nästan nio av tio lärare anser att deras ämneskunskaper är helt (33 procent) eller i stort sett (54 procent) tillräckliga. Nio av tio lärare anser också att de i mycket (36 procent) eller ganska (52 procent) hög utsträckning kan styra sitt arbete i skolan (Persson, 2006, s. 21).

Persson drar slutsatsen att det inte är undervisningen som är skälet till lärarnas missnöje. Skälen bör istället sökas i skolans utveckling och lärararbetets förändring. I synnerhet tycks bristen på inflytande vara en källa till missnöje. Medan nio av tio lärare

anser sig kunna styra sitt arbete, menar endast sex av tio att de har möjlighet att utöva inflytande över skolans arbete. Endast fyra av tio anser att det är bra balans mellan elevarbete och annat arbete, medan fyra av tio anser att det är alltför stor del annat arbete. Nästan sju av tio arbetar i en verksamhet som omorganiserats och av dessa anser drygt 80 procent att de haft ganska litet (28 procent) eller knappast något (54 procent) inflytande över omorganiseringen. Endast två av tio anser att arbetsvillkoren förbättrades till följd av omorganiseringen. En stor del av dem som uppger sig vara på det hela taget nöjda är som synes missnöjda i en rad specifika avseenden. De är, konkluderar Persson, nöjda som lärare men missnöjda som anställda (Persson, 2006, s. 21).

Lärararbetets utveckling under 1990-talet och första delen av 2000-talet har karaktäriserats av minskad yrkesautonomi och ökad styrbarhet (Persson, 2006). Detta är faktorer som helt tycks falla bort ur de statliga dokumentens visioner om lärarprofessionalism baserad på akademisk utbildning och lärarlegitimation. Detta gäller även i viss mån fackliga dokument (t.ex. Lärarförbundet, 2006).

Ett nytt avtal om lärares arbetstider infördes 1996. Avtalet innebar en omfattande förändring av lärarnas arbetsvillkor. Detta avtal - avtal 2000 - omfattade perioden 1996-2000. Den traditionella undervisningsskyldigheten, "usken" ersattes av en årsarbetstid om 1767 timmar. Av dessa var 1360 timmar reglerad arbetstid och resterande timantal, s.k. förtroendetid (Riis, 1997). Avtalet likställde alla lärarkategorier. Tidigare hade de lärarkategorier som ansågs behöva särskilt omfattande förberedelser eller efterarbete haft lägre undervisningsskyldighet. Lärare på högre nivå inom skolan hade lägre undervisningsskyldighet än de på lägre nivå. De ansåg sig motarbetade och förfördelade och uppfattade inte att deras arbete värderades och att deras professionella utrymme krympte. Arbetsgivaren gick med på ett rejält lönelöft på 10 procent under fem års tid. I utbyte måste lärarna acceptera arbetsgivarens syn på "skolutveckling". Detta innebar högre arbetsbelastning vilket vill säga mindre utrymme för kringarbete. Signalerna, uppfattade de, var att upphöra med den typ av arbete som krävde extra förberedelser eller efterarbete, något som särskilt missgynnade teoretiska ämnen i allmänhet och svenska i synnerhet samt andra ämnen som krävde att läraren läste elevernas texter.⁷

⁷ Det var välkänt bland lärare men till synes mindre känt bland skolreformatörer och kommunala skolhuvudmän och deras dåvarande representant, Kommunförbundet, att olika ämnen krävde olika arbetsinsatser. Före 1996 speglades detta i den s.k. "usken",

Avtalet välkomnades av Lärarförbundet som organiserade en stor andel av de lärare som undervisade årskurserna 1-7 och yrkeslärare vilkas arbete inte krävde lika omfattande förberedelser. För arbetsgivaren var det önskvärt att alla lärare hade samma arbetsvillkor. Det gjorde det lättare att flytta lärare mellan olika arbetsenheter och olika nivåer inom skolan.⁸

Avtalet 1996 innebar att individuell lönesättning infördes. Detta var något många lärare var motståndare till eftersom de hade självständiga arbetsförhållanden och inte ansåg att utomstående kunde bedöma kvaliteten på deras arbetsinsatser. Om det inte var undervisningskvaliteten som skulle ligga till grund för löneskillnaderna, vad var det då? Fram till början av 1990-talet var alla lärarförbund motståndare till individuella löner. I och med 1996 års avtal gick de då två kvarvarande fackföreningarna, Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet, med på att ersätta tarifflöner med individuella och differentierade löner. Enligt LR var det meningslöst att streta emot när övriga kommunanställda hade sådana avtal. Det var också så Kommunförbundet argumenterade: samma villkor skulle gälla för lärare som för övriga kommunanställda. LR, som organiserade gymnasielärarna, hoppades att genom individuella löner kunna höja löneläget för gymnasielärarna (Parding & Ringarp 2008, s 21).

undervisningsskyldigheten, där ämnen som krävde särskilt mycket av förberedelser eller efterarbete, som t.ex. svenska där läraren faktiskt måste läsa och kommenterar varje enskilt elevarbete, också hade en lägre "usk". Kommunförbundet strävade efter att avskaffa "usken" som mått för arbetstiden och ville ge den lokale arbetsgivaren makt att reglera arbetstiden. Att minska skillnaderna mellan olika lärarkategorier såväl vad beträffar lönenivå som arbetstid passade således många aktörer; såväl skolreformatorer som kommunala arbetsgivare som ville ha makten över lönesättning och arbetstider och TCO-lärarnas fackförbund, Sveriges Lärarförbund, som ville ha lika lön och värderas lika med ämneslärarna. Ämneslärarna stod därför ensamma när de hävdade betydelsen av tid att förbereda och efterarbeta undervisningsinsatser. Se "Vad vill arbetsgivaren?"; "Vad tycker lärarna?" och "Förhandlingarna i slutskede", *Skolvärlden*, nr 21, 1996.

⁸ Denna motsättning kring arbetstiden är fortfarande aktuell och arbetsgivaren tycks fortfarande inte förstå en hårt reglerad arbetstid innebär mindre utrymme för professionellt arbete. "En genomsnittlig svensk lärare 2009", skriver LR:s ordförande Metta Fjellkner i en debattartikel, "[...] undervisar i dag mer än exempelvis 1990, samtidigt som han eller hon har många fler och mer tidskrävande andra uppgifter, som utvecklingssamtal, individuella utvecklingsplaner, kvalitetsredovisningar, e-posthantering, planeringsmöten med mera, som lagts på utöver själva undervisningen. [...] Detta lämnar betydligt mindre för lärarna till reflexion, planering och efterarbete. [...] Vi behöver inte arbetsgivare som i oförstånd motarbetar lärarna. Vi behöver tillsammans arbeta för att förbättra resultaten i skolan och även förmå de bästa att vilja bli lärare. [...] Huvudmännen måste lyssna på lärarna! Man måste förstå att vi vet vad som fungerar och inte fungerar i undervisningen (Uppsala Nya Tidning 2009-11-16).

Arbete i lärarlag förändrade också arbetsvillkoren i skolan under 1990-talet. Det var i och för sig ingenting nytt och Skolöverstyrelsen hade försökt att införa lärarlag i skolorna ända sedan början av 1980-talet (Lgr 80). Det var dock först under 1990-talet som lärarlagen infördes på bred front. Lärarlag eller arbetslag är en mer kollektiv arbetsform som appellerar till många lärare och som erbjuder ett alternativ till stereotypen om den ensamme professionelle läraren. Det fanns starka pedagogiska skäl för kollektiva arbetsformer t.ex. att lärarna skulle kunna planera undervisningen tillsammans så att undervisningen inom olika ämnen skulle hänga samman.

Arbetslagen innebar emellertid att alltmer tid kom att ägnas åt att kommunicera med kollegorna. Arbetslagsmöten och sammanträden kom att äta upp alltmer av den förtroendetid som fanns och allt mindre tid stod till buds för undervisningsförberedelser och efterarbete. Många lärare upplevde att de var tvungna att göra sådana uppgifter hemma på fritiden samtidigt som de bands alltmer till arbetsplatsen. Arbetslagen var också attraktiva för arbetsgivare som i många fall överlät till arbetslaget att lösa situationen genom att lärarna ryckte in för varandra när någon blev sjuk. På så sätt kunde man spara in på vikarier.

Arbetslag kan också organiseras på olika sätt. Den vanligaste principen och den som propagerats för i reformdokument och av arbetsgivare är att lärare som undervisar samma elever skulle utgöra ett lag. På så vis skulle arbetslaget ha bättre kontroll över elevernas skolsituation. Konsekvensen blir dock att få eller kanske bara en lärare från varje ämne ingår i varje arbetslag. Om lärare tillhörande ett arbetslag dessutom har sina arbetsplatser placerade tillsammans på skolan försvåras kollegialt samarbete mellan lärare inom samma ämne. Samtal mellan lärare om elever underlättas på så sätt medan samtal om ämnesundervisning och t.ex. betygsättning försvåras. Denna organisationsform premierar alltså en omvårdande lärarroll. En alternativ organisationsform är att organisera arbetslag av lärare med samma ämnesbakgrund. Då underlättas kollegialt samarbete kring ämnesfrågor och en kunskapsförmedlande lärarroll premieras.

Läraryrket (2006) menar att organisation ”i arbetslag är inget speciellt för just skolan utan motsvaras av hur arbete organiseras inom stora delar av arbetsmarknaden. Denna utveckling var tidigare kontroversiell och även i dag kan den ifrågasättas”.

Förbundet anför dock inga kritiska invändningar utan är oreserverat positivt till arbetslagen.

Det finns inte mycket av statliga undersökningar av lärares arbetsvillkor. Vi får därför vända oss till annan akademisk forskning för att få svar på frågor om hur arbetsvillkoren förändrats under de senaste två årtiondena och hur detta påverkat professionen. Falkner (1997) utförde en intervjuundersökning om lärares arbetsvillkor. Hon pekar på hur villkoren på punkt efter punkt ändrat förutsättningarna för arbetet så att det professionella utrymmet minskat. Ett sådant område är profileringen av skolorna. Lärarna i intervjuundersökningen vittnade om hur skolprofilen kommit att bli lika med ”vad som är gångbart sett ur marknadsföringssynpunkt” snarare än vad som är önskvärt utifrån pedagogisk eller professionell synpunkt. ”När läraren accepterar nya premisser för skolverksamheten”, skriver Falkner, ”och går dessa krav till mötes, blir denne varse att det yrkeskunnande som han/hon erbjuder inte prioriteras” (Falkner, 1997, s. 99).

Enligt studien hade lärarna (1997) i stort sett accepterat de förändringar som genomförts i skolan men utan att anse att initiativen tillförde något nytt eller berikade skolverksamheten. Det gällde organiseringen i arbetsenheter där lärarna inte såg nyttan med konfererandet och det påtvingade samarbetet och det gällde även kraven på att engagera och dra in föräldrarna i skolverksamheten. Dels var det svårt om inte omöjligt att aktivera och involvera föräldrarna. Dels var lärarna betänksamma när det gällde deras professionella ställning kontra föräldrarnas lekmanaroll. Visst kunde det finnas fördelar med ökat föräldrainsflytande men även nackdelar och hot som t.ex. i en konflikt med en förälder där läraren inte längre kan räkna med skolledningens stöd:

Med tanke på att skolan tjänar både pengar och anseende på att eleven varken ger skolan ett dåligt rykte eller lämnar den, kan skolans lojalitet riktas mot eleven och dennes förälder även om läraren kanske har rätt i sak. Läraren kan i konflikten då tvingas att böja sig för förälderns propåer. I ett sådant läge är det nära till hands att läraren uppfattas och uppfattar sig själv som den underställda arbetstagaren vilken befinner sig långt från rollen som den professionelle skolaktören – den som prövar och utvecklar lösningar på pedagogiska problem (Falkner, 1997, s. 108).

Falkner pekar här på ett tredje område, skolpengen och skolan som resultatenheter i konkurrens med andra enheter, som förändrat

lärarnas villkor på ett sätt som urholkar den professionella ställningen. När det gäller den individuella lönesättningen pekar hon ut ett fjärde område där intervjuerna vittnat om hur en ny konkurrens skapats mellan lärarna där det inte längre är självklart kollegor emellan att man diskuterar, prövar och delar med sig av pedagogiska idéer och kunnande av rädsla för att någon annan ska få fördelar av detta (s. 107).

Falkners slutsats är att lärarprofessionaliteten hotas av de nya reformerna att lärarnas ”professionaliseringsprojekt är på avvägar” och att omstruktureringen av skolan visar tecken på att leda mot en ”proletarisering” av lärarna (s. 98-109).

6 Utbildning och rekrytering av lärare

Grundskollärautbildningsreformen 1988 var baserad på utredningsarbete som genomförts under 1970-talet. Det var framför allt Lärarutbildningsutredningen LUT 74 som utgjorde grunden för reformen. Dessförinnan hade lärarutbildningen inte reformerats sedan 1967 (SOU 2008:109, s. 75). Den nya lärarutbildningen kan ses som en uppföljning av läroplanen från 1980 (Lgr 80). En sammanhållen grundskollärautbildning med två inriktningar infördes; en mot årskurserna 1-7 ("tidigarelärare") och en mot årskurserna 4-9 ("senarelärare") (prop. 1984/85:122). Den tidigare skulle omfatta sju terminer och innehålla en fördjupning inom antingen matematik och naturorienterade ämnen eller svenska och samhällsorienterade. Den senare skulle omfatta sju till åtta terminer och fyra specialiseringar. LUT hade föreslagit en enhetlig lärarutbildning om 7 terminer, vilket således innebar att alla lärare skulle ha samma utbildning. Detta ansågs dock inte möjligt och indelningen i tidigarelärare och senarelärare med vidare specialiseringar innebar ett halvt steg på vägen (SOU 2008:109, s. 89). Reformen innebar dock att gymnasielärarutbildningen skildes från grundskollärautbildningen genom att senarelärarna inte längre blev behöriga för gymnasietjänster.

I mitten av 1990-talet tillsattes en arbetsgrupp för att göra en förstudie av lärarutbildningen inför en större översyn, och 1997 tillsattes Lärarutbildningskommittén (LUK 97) med uppgiften att genomföra en ny total översyn av lärarutbildningen baserad på förstudien. Som motiv för tillsättandet av lärarutbildningskommittén angavs "Avsevärt förändrade villkor för arbetet som lärare" (SOU 1999:63, s. 9). Utbildningsutskottet menade att "de snabba förändringarna i omvärlden kräver en ny lärarroll, som genomsyras av förmåga till omställning, förnyelse och utveckling" (SOU 1999:63, s. 44).

Kommittén konstaterade inledningsvis att villkoren för arbetet som lärare förändrats under 1990-talet på en rad punkter såsom mål- och resultatstyrningen av skolan, den samordnade grundskolan, den nya gymnasieskolan och läroplanen för förskolan. Lärare behövde nu behärska nya områden såsom lokal måltolkning, lokalt kursplanearbete, lokal utvärdering och förmåga att organisera läroprocesser. Lärarens kompetens måste vara kognitiv, kulturell, kommunikativ, kreativ, kritisk, social och didaktisk. Lärarrollen, menade utredarna, hade förändrats från att "enbart överföra information" till att "utvärdera och kritiskt granska såväl informationen i sig som hur barn, ungdomar och vuxenstuderande omvandlar denna till kunskap" (SOU 1999:63, s. 11). Man kan konstatera att några ämneskunskaper inte efterfrågades eller utpekades som väsentliga för lärargärningen. Huruvida man inom kommittén ansåg att läraren ändå hade tillräcklig ämneskompetens, utan att lärarutbildningen tillhandahöll sådan eller om man menade att ämneskompetens inte var väsentlig för lärargärningen framgår inte. Utredningens syn på regler för behörighet till lärarutbildningen tyder dock på det senare. Att kräva gymnasiebetyg i relevant språk för språklärare vore enligt LUK 97 att begränsa studenternas fria val alltför mycket (SOU 2008:109, s. 95).

En sammanhållen lärarutbildning var ett mål i sig och sågs som en "grundbult i strukturen" (SOU 1999:63, s. 123). Olika lärarkategorier skulle närmas varandra så att den gemensamma kompetensen utvecklades. Dessutom innebar en sammanhållen lärarutbildning att lärare för olika åldersgrupper skulle kunna flyttas mellan årskurser och skolformer allt efter behov, ett sedan länge framställt önskemål från kommunerna.

Förslaget innebar i princip att ämneskunskaper helt försvann som obligatoriskt moment ur lärarutbildningen. Utbildningen delades in i ett gemensamt allmänt utbildningsområde (AUO) om tre terminer som dock fördelades över hela utbildningen. Därtill kom ett område med olika inriktningar som kunde variera från två till fyra terminer beroende på vilken inriktning som valts. Detta var de tidigare ämnesstudierna som nu kallades "traditionella skolämnena" men de skulle bara ses som exempel på möjliga inriktningar. Man kunde också tänka sig att byta ämnesstudierna mot "nya universitetsämnen", "tematiska studier" eller "kompetensområden". Slutligen tillkom ett specialiseringsområde som kunde omfatta två till fyra terminer. Här skulle studenterna

skapa sin ”individuella kompetensprofil”. Det kunde vara t.ex. ”naturkunskap för vuxna”, specialpedagogik eller IT (SOU 1999:63, s. 136-138).

En tanke som framfördes i LUK 97 var att läraren inte kunde vara en auktoritet. Det var inte någon ny tankegång. Den hade tidigare framförts t.ex. i LUT 74 men i 1990-talsdokumentet motiverades den med IT-revolutionen som man nu menade krävde ”ett nytt förhållningssätt till information och kommunikation”. Läraren hade inte ”rätt att tala från en överordnad position” (SOU 1999:63, s. 52-54).⁹ Ur ett professionsperspektiv är det förstås anmärkningsvärt att staten aktivt strävar efter att frånta lärarprofessionen dess auktoritet.

I maj 2000 lade regeringen fram sin proposition *En ny lärarutbildning* (prop. 1999/2000:135) som i allt väsentligt byggde på LUK 97. Riksdagen antog propositionen i oktober samma år och den nya gemensamma lärarutbildningen startade hösten 2001 efter att ha forcerats mot lärosätenas önskan; lärosätena hade uppvakttat regeringen med begäran om att få skjuta upp starten för den nya utbildningen, vilket alltså avslogs (SOU 2008:109, s. 98).

I en nyligen genomförd studie från Lärarnas Riksförbund kartlade man likheter och skillnader mellan studenter som valt att studera till jurist, läkare, socionom och lärare. En så stor andel som 32–41 procent av de övriga studenterna hade övervägt att bli lärare men valt bort detta och uppgav som skäl brister i arbetsmiljö och för låg lön.¹⁰ Intressant var att studien visade att lärarstuderande på olika nivåer motiverade sitt yrkesval på helt olika sätt. Lärarstuderande inriktade mot arbete med yngre barn uttryckte önskemål om att få arbeta med barn och ungdomar. Bland blivande lärare för äldre elever i grund- och gymnasieskolan uttrycks istället ett intresse av att få leda och undervisa medan intresse för ett eller fler ämnen uppges som främsta skäl bland blivande lärare i gymnasieskolan (Lärarnas riksförbund, 2008). Detta antyder att såväl de reformer som under lång tid syftat till att bryta ner skillnaderna mellan olika lärarkategorier, t.ex. den lärarutbildning som infördes 2001 med en enda lärarkategori, inte motsvarar studenternas uppfattning om lärarrollens innebörd. Tvärtom pekar

⁹ I betänkandet *En hållbar lärarutbildning* påpekar utredaren lakoniskt att läraren inte kunde vara en auktoritet men att LUK 97 kunde uppträda som en. Trots sin anti-auktoritära framtoning var utredningen normativ och föreskrivande i sina försök att fastslå en viss syn på lärande och lärarrollen (SOU 2008:109, s. 419).

¹⁰ LUK 97 hade nio år tidigare avfärdat denna typ av resonemang som ”Myten om att ingen vill bli lärare” (SOU 1999:63, s. 328).

alltså studien på att olika studentkategorier väljer och förväntar sig olika lärarroller på olika nivåer inom skolväsendet.

2001 års lärarutbildning var inte någon lyckad reform. I en utvärdering 2005 pekade Högskoleverket på en rad brister. Ett antal för lärarutbildningen centrala kunskapsområden saknades i många utbildningsprogram, t.ex. grundläggande kunskaper i läs- och skrivutveckling, och examensrätten för ett antal lärarutbildningar ifrågasattes därför (Högskolverket, 2005). Även Riksrevisionen kritiserade lärarutbildningen och Högskoleverket menade i en annan rapport att kraven på examensarbete och examinationsformer brast vid lärarutbildningen (Riksrevisionen, 2005; Högskoleverket, 2006).

Redan 2007 beslöt regeringen att tillsätta en ny utredning med uppgift att lämna förslag till en ny lärarutbildning med bl.a. utgångspunkten att "ämnesdjupet ska ha en större tyngd än enligt nuvarande ordning" (Dir. 2007:103). Detta måste alltså betraktas som en reaktion på föregående reform där man medvetet strävat efter att tona ner ämneskunskaperna.

Utredningen överlämnade sitt betänkande *En hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109) till regeringen i december 2008. Utredningen präglas av insikten om att ständigt nya reformer av lärarutbildningen påverkat skolan negativt. "Reformer av lärarutbildning kommer i allmänhet efter skolreformerna, och det tar sedan ett antal år innan de första lärare som utbildats på det nya sättet når skolan, och flera decennier innan de helt har befolkat skolan. Att lärare från en och samma lärarutbildning fullt ut bemannat skolan har hittills under efterkrigstiden inte inträffat, eftersom reformer av lärarutbildningen kommit i genomsnitt vart tionde år." (SOU 2008:109, s. 101-102) Utredningsarbetet har därför syftat till en "hållbar" reform som ska präglas av långsiktighet, professionalitet och hög kvalitet. Hållbarhet ska, enligt utredaren, uppnås genom att inte, såsom vid tidigare reformer, föreskriva vissa (ofta ideologiskt betingade) metoder eller arbetssätt inom lärarutbildningen utan eftersträva bredd och variation (s. 419). Professionalitet innebär för utredaren att högre akademiska krav ställs på utbildningen men också att blivande lärares utbildning inriktas mot särskilda ålderskategorier av elever.

Hög kvalitet uppnås enligt utredaren genom att kräva en högre andel disputerade lärarutbildare, satsning på utbildningsvetenskaplig forskning samt genom att utmönstra de "metodologiskt ensidiga och normativa perspektiv som präglar

många lärarutbildningar” med mer akademiska och problematiserande (s. 422).

I en nyligen publicerad rapport från Höskoleverket diskuteras den ojämna könsfördelningen inom lärarutbildningen. Mellan år 1984 och fram till i dag har andelen kvinnor på lärarutbildningen aldrig understigit 70 procent. Högst var andelen kvinnor i början av 1990-talet (80 procent) och i dag ligger den stabilt kring 75 procent. Andelen kvinnor på utbildningar inriktade mot yngre barn har alltid varit mycket hög men även på ämneslärarutbildningarna har andelen kvinnor ökat markant. Höskoleverket uppfattar kvinnodominansen som ett problem och eftersträvar att öka andelen män på lärarutbildningen (Höskoleverket, 2009, s. 7; 11-12).

Ur professionsperspektiv är det fullt överensstämmande med tidigare kända mönster att deprofessionalisering sammanhänger med att ett yrke omvandlas till kvinnoyrke.¹¹ Av rapportens bilaga framgår också ett antal andra intressanta resultat som att läraryrket håller på att genomgå ett klasskifte. Från att tidigare ha varit ett medelklassyrke håller läraryrket på att deklasseras. ”Överklassens och den övre medelklassens barn skyr lärarutbildningarna, den lägre medelklassens behåller ungefärligen sin andel medan, medan arbetarklassens barn strömmat till”, skriver utredarna (Bertilsson, Börjesson & Broady, 2009, s. 2). Andelen lärarstudenter med låga gymnasiebetyg har ökat dramatiskt (s. 33). Det är inte längre lärarbarn som blir skollärare och studenter som är väl rustade med utbildningstillgångar avstår från att söka sig till lärarbanan. Orsakerna till detta står att finna i just de förändringar i skolan som denna rapport behandlat.

Till de externa orsakerna bakom kvinnodominansen och männens flykt från lärarutbildningen hör rimligtvis sådant som yrkets sjunkande relativa lönenivåer, liksom de ändrade arbetsvillkoren som bl.a. inneburit att omsorgsaspekterna fått mer utrymme på bekostnad av ämneskunskaper och kunskapsförmedling. En rimlig hypotes att är att allt sådant grovt sagt repellerat männen (Bertilsson, Börjesson & Broady, 2009, s. 3)

Höskoleverkets utredare uppfattar dock – trots att underlagsrapporten tydligt säger det – inte att könsfördelningen har några djupare orsaker. Deras recept är att ändra de manliga

¹¹ Om kvinnors inträde i ett yrke leder till deprofessionalisering eller om det är omvänt är dock oklart. Se diskussion i Hasselberg och Kärnekull (2001), s 49-51.

lärarstudenternas attityder genom genusutbildning. Tar man underlagsrapporten på allvar förefaller det vara en bättre strategi att bygga en utbildning som appellerar till manliga sökande. De manliga lärarstudenterna är i mindre utsträckning än de kvinnliga säkra på att de vill bli lärare och mera inriktade på akademiska studier. När dessa inslag i utbildningen försvunnit försvinner också de manliga lärarstudenterna. En återgång till ämnesinriktade lärarstudier där ämneskunskaper och lärarhögskola hålls isär förefaller vara en betydligt mer framkomlig väg. Studiemotiverade studenter når man bara genom att ge en utbildning som premierar studiemotivation. ”Om politiska slutsatser ska dras av denna rapport”, slutar författarna till bilagan, ”är den viktigaste att det är angeläget att bredda rekryteringen ’uppåt’, det vill säga att rekrytera fler studenter – både manliga och kvinnliga – med mer tillgångar – både sociala och utbildningsmässiga – i bagaget” (s. 4).

7 Valfrihet och konkurrens mellan skolor och lärarprofessionen

Valfrihetstanken utgör en del av omstruktureringen av den svenska skolan. 1992 fattade riksdagen beslutet att tilldela varje godkänd fristående skola ett verksamhetsbidrag, den s.k. ”skolpengen”. Riksdagsbeslutet gav också större utrymme att välja skola inom det offentliga skolväsendet. Det var en borgerlig regering som hade valfrihet högt på agendan och såg detta som en strategi för att reformera offentlig sektor. Enligt propositionen ville man ge elever och föräldrar större möjlighet att välja skola. Man ville också stimulera till ökat föräldraengagemang och uppnå en större variation och flexibilitet i skolsystemet genom bl.a. fler ämnesprofiler och olika huvudmän för skolorna. Dessutom önskade man stimulera till pedagogisk förnyelse och förbättra kvaliteten i utbildningen samtidigt som man skulle kunna uppnå högre kostnadseffektivitet (prop. 1991/92:95).

I budgetpropositionen ville utbildningsminister Per Unckel bryta skolmonopolet för att ge ”verklig frihet” för föräldrar och elever att välja skola:

För att skapa verklig frihet för elever och föräldrar att välja skola kommer det kommunala skolmonopolet att brytas upp och ett system med skolpeng att införas. Statsbidraget för elever i fristående grundskolor räknas upp till samma nivå som bidraget i dag är per elev i den kommunala grundskolan (prop. 1991/92:100, bil. 9, s. 3)

Friskolereformen var ett brott med tidigare tänkande om friskolor. I riksdagsbeslut från 1982 bestämdes att statsbidrag borde ges om den fristående skolan hade en egen prägel och inte var en ren efterbildning av grundskolan. Motivet för friskolor var då att de skulle komplettera eller ge erfarenheter av värde för det allmänna skolväsendet (prop. 1982/83:1). I en rapport från Skolöverstyrelsen

från 1986 framgick att det inte rädde några avgörande skillnader mellan fristående skolor och allmänna skolor och i regeringens proposition (prop. 1987/88:100, bil. 10) menar man att friskolorna inte givit upphov till den eftersträvade utvecklingen av det allmänna skolväsendet. Därefter tog man bort kravet på att friskolorna skulle ge erfarenheter av värde för grundskolans utveckling. Statsbidraget utgick istället om ny pedagogik och nya verksamhetsformer prövades. I och med 1992 års reform fick de fristående skolorna samma villkor som de offentliga skolorna och blev därmed konkurrenter till dessa. Förändringarna i regelverket speglar utvecklingen i stort. Under det tidiga 1990-talet var det främst friskolor med speciell pedagogisk eller religiös inriktning som inrättades. De skolor som tillkommit på senare tid har främst haft allmän inriktning och ganska traditionella metoder. Denna utveckling bör innebära att konkurrensen för de kommunala skolorna har skärpts (Lindbom, 2007, s. 14).

Friskolorna blev inte så många under 1990-talet. 1999 gick bara tre procent av landets elever på friskolor (SOU 2000:39, s. 6). Efter millennieskiftet har dock utvecklingen skjutit fart. Sju år senare – läsåret 2006/2007 – gick åtta procent av eleverna i friskola (Lindbom, 2007, s. 14). För gymnasieskolan var denna siffra 15 procent och året därpå 17. Antalet fristående gymnasieskolor ökade från 77 läsåret 1996/97 till 300 läsåret 2006/2007. År 2008 hade siffran ökat till 359 (SOU 2008:27, s. 290, 605). Skolverket gör bedömningen att antalet kommer att öka ytterligare (Skolverket, 2007).

Skolverket prövar ansökningar om rätt till bidrag för fristående skolor. Om Skolverket förklarar att en sådan rätt föreligger är en kommun skyldig att lämna bidrag. Fristående skolor ska vara öppna för alla, d.v.s. ha möjlighet att ta in elever från hela landet som förstahandssökande. Oavsett vilken profil eller inriktning den fristående skolan har, följs i allmänhet läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94. Det finns dock inget formellt krav på att skolorna ska följa läroplanen. Gymnasieutredningen menade att det fanns ett betydande utrymme för friskolorna att finna egna lösningar och att detta är en orsak till att det blivit för stora skillnader mellan olika huvudmäns utbildningar. Detta, i sin tur, har gjort det osäkert för elever och avnämare att förstå vilken utbildning eleverna egentligen får. På senare tid har dock lagstiftningen gått mot att de fristående skolorna ska omfattas av samma regler som de offentliga. Utredaren förutsätter också att de

förslag han lämnar för den offentliga skolan också ska omfattas av friskolorna (SOU 2008:27, s. 292, 605).

7.1 Behörighet och anställningsvillkor

Många kritiska invändningar har riktats mot etableringen av friskolor. De leder till ökad segregation, de omvandlar kommunala pengar till företagsvinster och de anställer inte tillräckligt kompetenta lärare. Motsatta uppfattningar har också förekommit. Friskolor leder till konkurrens som tvingar de kommunala skolorna att bli effektivare och friskolor skapar valfrihet för föräldrar och lärare (Lindbom, 2007). Vi ska inte här behandla frågan om friskolors vara eller icke vara utan bara diskutera hur friskolornas etablering påverkat anställningsvillkor och professionalitet för lärarna.

Sett över femårsperioden 2002/03 till 2006/07 uppgick andelen lärare utan pedagogisk högskoleutbildning till 19 procent i grundskolan och 26 procent i gymnasieskolan. Motsvarande för fristående skolor var 38 respektive 50 procent. Uppgifter från april 2008 visar att lärare utan pedagogisk högskoleexamen läsåret 2007/08 uppgick till 17 procent i grundskolan och till 28 procent i gymnasieskolan. I fristående skolor var motsvarande andel 36 procent för grundskolan och 49 procent för gymnasieskolan (SOU 2008:52, s. 152). Det tycks alltså vara så att etableringen av friskolor bidragit till den ökning av antalet obehöriga lärare i skolan som förekommit under senare år.

Det behöver i och för sig inte vara så att obehöriga lärare drar ner kvaliteten på undervisningen. En av anledningarna till att fler obehöriga lärare förekommer på gymnasieskolan än på grundskolan är att det är svårt att få tag på yrkeslärare eller lärare till olika specialiseringar som också har lärarutbildning. På samma sätt förhåller det sig med lärare med alternativ-pedagogisk bakgrund eller med särskild religiös bakgrund.¹² En annan anledning som

¹² Trettio procent av de fristående grundskolorna hade en speciell pedagogisk inriktning 2004. Företrädare för fristående skolor med waldorf- och montessoriinriktning har ansett att det kan vara svårt att hitta lärare som har utbildning med inriktning mot den speciella pedagogiken. De menar att det utbildas för få lärare med denna inriktning. Sedan 2002 har man kunnat läsa waldorfpedagogik på Lärarhögskolan i Stockholm. Tidigare var det endast möjligt att få waldorfbildning vid Rudolf Steinerhögskolan vars hela verksamhet har antroposofisk inriktning. Hösten 2008 stoppades intagningen till waldorfbildningen av Stockholms Universitet eftersom den kurslitteratur som användes bedömdes som ovetenskaplig (Dagens Nyheter 2008-08-26). Waldorfskolorna är undantagna från

brukar framhållas till överrepresentationen av obehöriga lärare i friskolorna är att skollagen före 2002 inte krävde behöriga lärare i fristående skolor. Denna förklaring tycks dock inte hålla för en närmare granskning. Då Statskontoret nyligen granskade frågan genom en enkät till rektorer framkom en annan bild:

[...] andelen lärare utan lärarexamen är högre bland de lärare som anställdes från 2002 och framåt än bland de lärare som anställdes tidigare. Detta gäller såväl kommunala som fristående skolor, men tydligast för de fristående. I de offentliga skolorna finns detta mönster främst i gymnasieskolan medan det i fristående skolor finns även i grundskolan.

Vid våra intervjuer har det i vissa fall förekommit att företrädare för fristående skolor varit ovetande om att skollagens bestämmelser i dag även gäller för deras skolor. De flesta företrädare för fristående skolor uppger dock att de i grunden följer skollagens krav. Många av representanterna för fristående skolor som vi talat med anser dock att bestämmelserna borde vara mer flexibla. Skollagen upplevs som fyrkantig och inte anpassad till den fristående skolans arbetssätt.

Några av rektorerna för fristående skolor som vi intervjuat ser det inte som ett fel att anställa någon som inte har lärarexamen. Personlig lämplighet och kompetens får företräde. I en del fall har de talat om att deras skola tillämpar ett eget lokalt behörighetsbegrepp som gäller krav för tillsvidareanställning [...] (Statskontoret 2007, s. 63)

Det det går alltså inte att påstå att det är anställningar före bestämmelsernas införande 2002 som är orsaken till att fristående skolor relativt fler obehöriga lärare. Enkäten pekar istället på att skolledarna kan vara okunniga om bestämmelserna eller ovilliga att följa dem. Ett starkt incitament att inte följa reglera är förstås att obehöriga är billigare att anställa. Detta incitament borde dock gälla både friskolor och kommunala skolor.

För lärare i kommunala och fristående skolor gäller olika kollektivavtal och anställningsvillkor. De flesta lärare i kommunala skolor har ferietjänst vilket innebär att de har en årsarbetstid som är den samma som för andra arbetstagare, varav knappt 80 procent är reglerad arbetstid. Den reglerade arbetstiden förläggs under och i anslutning till läsåret. Resterande timmar är förtroendearbetstid. I fristående skolor har de flesta lärare semestertjänst, vilket innebär

bestämmelserna i 2 kap. 4 och 5 §§ skollagen om behörighet och anställningsvillkor för lärare och har rätt att tillsvidareanställa lärare utan lärarexamen (Skolverket, 2005, s. 26; Statskontoret, 2007, s. 60).

att de har en arbetstid om 40 timmar per vecka. I praktiken innebär det att lärarna i fristående skolor måste vara på plats i skolan under längre tid varje dag än lärarna i kommunala skolor (Statskontoret, 2007, s. 61).

Utrymmet för att förverkliga olika pedagogiska idéer uppges vara större i fristående skolor än i kommunala. Enheterna är ofta mindre, beslutsvägarna kortare och de fristående skolorna är inte heller bundna av samma formella krav att följa den nationella timplanen som de kommunala skolorna.

Undervisningsformerna skiljer sig åt mellan olika fristående skolor. En koncernskola undervisar efter konceptuella kursplaner med färdiga lektionsupplägg som gäller för hela skolkoncernen. En annan stor friskola ser varje lektion som färskvara och undervisar utan läromedel. Merparten av de rektorer som ingick i en enkät Statskontoret utförde 2007 meddelade att de kräver att lärarna ska ställa upp på det arbetssätt och den pedagogik som gäller just deras skola (Statskontoret 2007, s 62). Det professionella utrymmet tycks alltså vara betydligt mindre vid friskolorna än vid de kommunala. Samtidigt var enligt Statskontorets enkät lärarna vid friskolorna överlag nöjda med sin anställningsform (Statskontoret 2007, s 62). Detta kan tolkas som att friskolelärarna i någon mån valt att söka sig till en friskola som passar dem eller möjligen att de överlag är yngre och mer anpassliga.

Bergström och Sandström (2007, s. 30) menar att en effekt av skolkonkurrensen kan vara att lärare överlag får högre löner. Friskolorna innebär enligt detta resonemang ett alternativ till att söka sig till en annan kommun för den lärare som vill byta arbetsgivare. Friskolorna innebär ökad konkurrens om lärarna vilket dels kan leda till ökad lönespridning dels till en generell högre lönenivå. Påståendena bygger inte på någon forskning utan är antaganden om hur det borde vara utifrån ekonomisk teori; konkurrens om lärare bör leda till förbättrade villkor för lärare. Ett liknande resonemang finner vi i Ekonomikommisionens betänkande (SOU 1993:16) som på ett tidigt stadium backade upp friskolereformen:

Verklig valfrihet förutsätter ett differentierat utbud utan långtgående och detaljerad politisk styrning. På t.ex. skolans område bör det även kunna innebära frihet att välja skola med fler skoltimmar, mer läxläsning och större tonvikt på andra kunskapsämnen än statliga minimikrav föreskriver (SOU 1993:16, s. 107).

Som Falkner (1997) visar kan konsekvenserna mycket väl bli de motsatta. Konkurrensen mellan skolor kan leda till att marknadsföringshänsyn överordnas de pedagogiska och man kan sälja en skolprofil som blivit en fasad utan förankring i lärarkollegiet (s. 103, 106). Det är också lättare att sälja en skolprofil som går ut på gratis laptopdator från första skoldagen, gratis körkort eller undervisningsfria dagar snarare än professionell kompetens hos lärarna. I en nyligen utförd kanadensisk undersökning gjordes liknande observationer. "[C]hoice schemes", skriver författarna, "often attempt to give parents more power in schooling, and may motivate teachers to please parents rather than to conform to their own collegial norms". Trenden mot valfrihet tillsammans med trenden mot ansvarighet "[b]oth serve to challenge teachers' professionalism as overseers of their work in a context embedded in educational practice norms" (Leicht m.fl., 2009, s. 595). Beträffande möjligheterna för lärarna att höja sina löner genom att byta skola är det ju riktigt att möjligheterna ökar med fler skolhuvudmän men samtidigt måste man väga in det faktum att unga, oerfarna eller obehöriga lärare är billigare än erfarna, kompetenta och kunniga.

Skolverket pekade i en rapport från 2005 på tydliga negativa effekter av valfrihetsreformerna medan det var mer tveksamt vilka positiva effekter som fanns. "Valfriheten", skriver Skolverket, "är ett samhällsligt projekt för i första hand de välutbildade som bor i storstäder, förortskommuner och stora städer. Där finns valmöjligheter som i högre grad utnyttjas av högutbildade". Där leder valfriheten till kvalitetskillnader och segregation skolor emellan. Skolorna har blivit mer segregerade med avseende på etnicitet och elevers prestationer (Skolverket, 2005, s. 12). Valfrihetsreformerna har alltså bidragit till en minskande grad av likvärdighet mellan olika skolor.¹³

De positiva effekter som Skolverket undersökt var vitalisering av skolsystemet samt föräldra- och elevinflytande. När det gäller vitalisering finns det enligt rapporten inte mycket som tyder på att valfrihet medfört effektivare resursanvändning. Däremot finns det tecken på att valfriheten lett till pedagogisk förnyelse i form av profilering och mångfald. Konkurrensen leder också till att skolan blir mer "kundorienterad" och marknadsmedveten och marknadsföring nämns som ett nytt arbetsområde för skol-

¹³ Se även von Greiff (2009).

personalen (s. 96). När det gäller inflytande menade Skolverket att inga starka belägg framkommit för att föräldrars eller elevers inflytande ökat som resultat av valfrihetsreformerna (s. 121).

Vad beträffar lärararbetet är det förstas problematiskt om en större del av skolarbetet kommer att inriktas mot kundorientering, marknadmedvetenhet och marknadsföring. Större inslag av marknadstänkande innebär att resurser och tjänster kommer att ägnas åt detta istället för undervisning. Det är också en risk att andra grupper av professionella med andra yrkesvärderingar tränger in i skolan på överordnade positioner och att själva marknadsföringen blir viktigare än vad som marknadsförs. (Se vidare avsnitt 7 om konkurrensen mellan professionella grupper i skolan).

7.2 Valfrihet och betygskonkurrens

Nyligen har frågan om betygskonkurrens mellan skolor aktualiserats. På Dagens Nyheters debattsida pekar professor Magnus Henrekson och fil. dr. Jonas Vlachos på hur andelen elever som gick ut gymnasiet med MVG (mycket väl godkänd, dvs. högsta betyg) i alla ämnen ökade 28 gånger mellan 1997 och 2007. De flesta skolor med absolut högst andel elever med maxpoäng är friskolor. Henrekson och Vlachos menar att betygsinflation är ett generellt problem som gäller för såväl kommunala skolor som för friskolor och att det orsakas av att skolor konkurrerar om de bästa eleverna. Det gör naturligtvis genom att ha goda resultat, d.v.s. sätta höga betyg. Andra undersökningar har uppmärksammat att betygsinflation framför allt förekommer inom friskolor (Wikström & Wikström, 2005). ”Att sätta betyg är en myndighetsutövning med livsavgörande konsekvenser”, skriver Henreksson och Vlachos;

Ett ovillkorligt krav är därför att prestationer ska bedömas lika oavsett var och av vem de utförs. I ett system med stark konkurrens om eleverna, dålig eller obefintlig extern utvärdering och examination och där elevtillströmningen är avgörande för hur mycket resurser en skola får finns det inga effektiva mekanismer för att upprätthålla likvärdigheten (Dagens Nyheter 2009-08-17).

Det är inte förvånande att skolor som förväntas konkurrera gör detta genom att utmåla sig själva som särskilt framgångsrika. Det egendomliga är snarast att reformatörerna inte förutsett att detta

skulle bli effekten av konkurrens mellan skolor. När Upsala Nya Tidning intervjuade biträdande skolchefen vid en av kommunens friskolor med anledning av Henreksons och Vlachos debattartikel fick man till svar: "Vi ska ha höga betyg, det är ett av våra mål. Det är inget konstigt med det, även om jag tyckte det när jag började här". Någon anledning att ifrågasätta skolans betygsättning såg inte skolledaren. Hon menade att det var andra "mer traditionellt arbetande skolor" som behövde jobba betydligt mer med betygsfrågan (Upsala Nya Tidning 2009-08-18). Det är ett enskilt exempel men det visar att själva attityden hos skolledare och lärare på friskolor kan vara ett problem. Om man har som "affärsidé" att rekrytera studiemotiverade elever och odlar självbilden av spetspedagogik så måste också höga betyg ingå i målsättningarna. Att det även finns ambitiösa och duktiga lärare och skolledare i den kommunala skolan men som inte har höga betyg som målsättning tycks friskolledaren inte reflekterat över.

Kritiken mot betygsinflationen är så allvarlig att den kommer att leda till någon form av åtgärder. Precis som Henrekson och Vlachos skriver är det orimligt att ha ett betygssystem som är så godtyckligt skolor emellan. Författarna kan tänka sig tre olika vägar för att komma tillrätta med problematiken. En är ett system med centralt rättade centrala prov som blir bindande för skolans betygsättning. En annan väg vore att återinföra studentexamen med utomstående examinatorer. Som en tredje väg ser författarna att öppet erkänna att avgångsbetygen inte är jämförbara. Det tragiska i sammanhanget är att samtliga tre förslag sannolikt kommer att medföra ytterligare rörelse i deprofessionaliserande riktning för lärarkåren. I de två första fallen kommer lärarna att förlora betygsättningsrätten, d.v.s. det faktum att man inte kan lita på lärarnas omdöme innebär att man fråntar dem befogenheter och binder dem vid nya system de inte själva utformar. I det sista fallet innebär det att skolan över huvud taget förlorar i samhällsbetydelse. Betygen går inte att lita på och då lämnas fältet öppet för arbetsgivare och högre utbildningsinstitutioner att genomföra egna test. I förlängningen innebär detta att formella meriter som studieresultat och kunskaper får lämna plats för betydligt mer tillfälliga och tveksamma meriter såsom arbetsgivares personlighetstest eller liknande. En fjärde väg, som författarna till debattartikeln inte övervägt, är att återinföra det relativa betygssystemet.

8 Konkurrensen mellan professionella grupper i skolan

Ett av flera utmärkande drag för en profession är att den söker uppnå monopol på en yrkesutövning eller ett område av arbetsmarknaden. I gränslandet mellan olika sådana yrkesområden förekommer ofta en konkurrens mellan olika professioner (Abbott, 1988). Vanligast är förstås att likartade professioner konkurrerar om mellanliggande yrkesområde men det är än mer intressant att se hur en yrkesgrupp eller profession etablerar sina värderingar på ett nytt område och därmed tränger undan en annan yrkesgrupp som varit mindre framgångsrik i att hävda sina värderingar. Det finns fog för att tro att konkurrensen mellan olika professionella grupper i skolan påverkat lärarnas ställning men också att konkurrens förekommit mellan olika lärargrupper.

Konkurrens mellan olika yrkesgrupper är ett naturligt tillstånd på arbetsmarknaden och därför kan det å ena sidan inte beskrivas som ett resultat av statliga reformer. Å andra sidan sker professionalisering inom offentlig sektor med stöd av staten och det har varit statliga reformer som stärkt vissa professioner och försvagat andra. Därför är det rimligt att se även konkurrensen mellan olika professionella grupper eller åtminstone utfallet av denna konkurrens som ett resultat av statliga reformer.

8.1 Skolledarna

Skolledaren har en nyckelroll i förverkligandet av den nationella skolpolitiken. Skolledaren har det dagliga ansvaret för att skolverksamheten organiseras på ett sådant sätt att målen uppfylls. Det pedagogiska ledningsansvaret för skolarbetet är skolledarens primära uppgift. För att kunna utöva den måste skolledaren emellertid även ha förmåga att organisera och administrera verksamheten i skolan. En

viktig uppgift är därvid rollen som arbetsgivarföreträdare (prop. 1985/86:173).

Skolledarna har vuxit fram som en egen profession eller visar åtminstone tecken på att bli det. Där det tidigare var självklart att skolledaren – rektorn – var en lärare som avancerat till denna uppgift uppfattas i dag ledningsfunktionen som en annan typ av verksamhet som kräver annan kompetens. Att vara ”ledare” har blivit ett eget kompetensområde och ledare från en verksamhet kan med referens till sin ”ledarskapskompetens” söka sig till en helt annan. Grunden till detta synsätt är att ledarskapskompetensen börjat uppfattas som viktigare än verksamhetskompetensen inom den aktuella organisationen (Exwothy & Halford, 2002). Det finns numera ledarskapsutbildningar som underbygger sådana anspråk och i och med inrättandet av en skolledarutbildning har skolledarfunktionen börjat färdas mot en egen profession. Vad betyder skolledarprofessionens framväxt för lärarprofessionen?

Skolledarrollen har förändrats. Från att ha varit ”främst bland likar” (*primus inter pares*) har skolledaren utvecklats till sist bland överordnade (*ultimus inter superiores*). Det innebär en slags renodling av en situation där läraren blir en ”arbetstagare” och rektorn en mellanchef som arbetar på uppdrag av arbetsgivaren. Det finns också ett komplicerat dubbelkommando som innebär att kommunen är arbetsgivare medan staten i olika styrdokument ramar in skolledaruppgiften. Uppdragsgivaren (kommunen) vill förvandla skolledaren från en av andra lärare och placera in honom/henne som en förvaltningschef i förvaltningshierarkin. Ett kollegialt/professionellt styrsystem har förändrats eller ska förändras till ett byråkratiskt (Persson, 2006, s. 25). I en nordisk forskningsöversikt beskrev man det så:

Den mest nutidige fase i udviklingen af politiske strategier der har inflytelse på forståelsen af skoledelsen dukker op omkring den decentralisering af uddannelsesystemerne som skete over hele Norden i slutningen af 80'erne og op til midten af 90'erne. Den svenske reform fra 1991 signalerer helt klart skiftet fra skolederen som autonom professionel til en leder der ingår i partnerskab med de kommunale forvaltninger i realiseringen af politiske mål (Moos & Carney, 2000, s. 26).

Skolledaren har alltså enligt denna iakttagelse tagit steget från lärarprofessionen över till förvaltningsbyråkratin och har där mer

gemensamt med andra kommunala förvaltningsschefer än med sina f.d. lärarkollegor. Skolledarna var vid undersökningsperiodens början lärare som tagit steget att bli rektor. Skolans huvuduppgift var fortfarande kunskapsförmedling och det ansågs självklart att den verksamheten skulle ledas av en professionell som arbetade utifrån samma värderingar, kunskaper och mål som övriga i skolan. Den bästa ledaren var en som förstod verksamheten och det var en karriärväg för lärare att bli studierektor eller rektor. Det kommunala huvudmannskapet från början av 1990-talet och managementtänkande i kommunerna och från statliga reformatörers sida har premierat en annan skolledarroll. Man har strävat efter att lyfta upp skolledaren ur lärarkollektivet och placera honom/henne i den kommunala administrationen. Skolledaren har blivit eller håller på att bli en separat profession. Utvecklingen spås på av en allmän samhälllig ledarskapsvurm som på bred front träffat såväl privat som offentlig sektor och som Alvesson (2006) beskrivit som "ett präktigt illusionsnummer" (s. 193). Skolledarna har en fackförening – Skolledarförbundet – och det finns tidskrifter som vänder sig till "ledare" i största allmänhet utifrån förställningen att "ledare" oavsett verksamhetsfält har något gemensamt. Den förändrade skolledarrollen är ett uttryck för hur det nya managementtänkade inom den offentliga sektorn som betonar "styrbarhet" har ersatt tidigare former av kollegialt ledarskap.

År 1989 startades en skolledarhögskola men eftersom stat och kommun inte ville förlora kontrollen över skolledarna ändrades utbildningen 1993, d.v.s. efter kommunaliseringen, till en kort statlig rektorsutbildning som inte skulle ge några akademiska poäng och en modell där kommunerna sedan skulle stå för fortbildning. Rektorerna blev de nya skolreformernas främsta nyckelgrupp. Det var genom rektorerna som den nya mål- och resultatstyrningsreformen skulle förverkligas. Detta ledde till snabb expansion av antalet skolledare: från 1657 år 1990 till drygt 8000 år 2004. Samtidigt luckrades behörighetsreglerna upp så att lärarexamen inte längre var nödvändigt utan det räckte att besitta "pedagogisk insikt". Många av de nya rektorerna var fritidspedagoger och förskollärare (SOU 2004:166, s. 31-32; 107).

Många skolledare i dag har alltså inte skolbakgrund eller undervisningsbakgrund på den nivå där de verkar. Det förekommer skolledare med t.ex. militär bakgrund, bakgrund inom ekonomi eller personaladministration eller inom annan pedagogisk verksam-

het. Detta innebär att de förutom ledaridentiteten bär på andra professionella ideal och i värsta fall kanske inte ens förstår den verksamhet de är satta att leda eller har en annan syn på arbetet än de professionella lärarna har.

1990-talets reformer avsåg att decentralisera och överföra makt och ansvar från statlig till lokal nivå. I teorin skulle skolledarnas makt och möjligheter att utveckla skolorna öka. Rektorerna skulle utöva ”pedagogiskt ledarskap”, vilket kan tyckas ironiskt med tanke på att de alltså inte längre behövde en lärarexamen. Dessa förhoppningar kom dock inte att infrias. 1999 hade mycket lite av förändring inträffat. Där staten lämnade skolledaren frihet tog de kommunala förvaltningsuppgifterna vid istället. ”Kommunerna etablerade styrsystem som inkluderade budgethantering, budgetuppföljningar, avrapporteringar och annat som åter kunde följa rektorernas skrivbord och inkorgar”, hävdade regeringens utredare (SOU 2004:116, s. 34).

Formeringen av en ny skolledarprofession innebär dels att en konkurrenssituation och en auktoritetskonflikt uppstår mellan lärarprofessionen och skolledarprofessionen där båda grupper slår vakt om sin kompetens och sina värderingar. Ytterst kommer en sådan konflikt att handla om vilka värderingar som ska gälla i skolan. Dels betyder det sannolikt att lärarprofessionen förlorar en karriärväg man tidigare haft.

8.2 Pedagogerna

En annan ”konkurrerande grupp” som etablerat sina värderingar inom skolan (och även på universitet och högskolor) är vissa tongivande akademiska pedagoger. Begreppet pedagog används ofta som likalydande med lärare men pedagog är också en akademisk disciplin på universitetsnivå och det är universitets- eller lärarhögskolepedagogerna som avses i det följande. Eftersom lärare inte forskar har de akademiska pedagogerna innehaft totalt vetenskapligt tolkningsmonopol på skolfrågor och när expertis har efterfrågats har akademiska pedagoger tillkallats. Därför har också deras värderingar styrt utbildningsfrågorna och reformeringen av skolan – inte lärarnas.¹⁴ Detta är en konsekvens av att lärarprofessionen inte har haft någon vetenskaplig kunskapsbas.

¹⁴ Detta är inte bara ett svenskt utan även ett internationellt fenomen. Jämför t.ex. Cohn och Kottkamp (1993).

Akademisk pedagogik har traditionellt inte befattat sig med förmedling av ämneskunskaper utan av generella lärarfärdigheter. Kunskap för kunskapens egen skull (bildning) har ringaktats och tillämplighet har istället premierats (utbildning). Det är därför inte förvånande att skolreformerna under de senaste 20 åren kommit att inriktas mot personlighetsutveckling på bekostnad av kunskapsförmedling. Utbildning utan intresse för kunskapsinnehåll leder till urvattning och vad som lite tillspetsat skulle kunna kallas för kunskapsförakt. Denna attityd har i särskilt hög grad präglat just lärarutbildningen.

Enligt Ingrid Carlgren har andra grupper än lärare haft makten över problemformuleringen på skolområdet: "Snarare har andra yrkesgrupper, vars kunskaper är mer teoretiska", skriver Carlgren, "givits tolkningsföreträde även vad gäller lärares verksamhet." Detta kan man se som en del av förklaringen till "den förenkling av skolans problem samt lösningarna på dessa som kännetecknat mycket av den pedagogiska debatten de senaste decennierna. [...] En aspekt av detta är att inte låta andra definiera arbetets och yrkeskunskapernas karaktär. I detta avseende kan de senaste fyra decennierna delvis ses som en avprofessionalisering av läraryrket" (Carlgren, utan tryckår, s. 23-24). Carlgren återvänder till detta resonemang i en annan skrift och menar att "diskussionerna om lärarnas professionalisering främst drivs av personer som inte är lärare – administratörer, politiker och forskare. 'Professionaliseringsprojektet' drivs alltså utifrån snarare än inifrån" (Carlgren & Lindblad, 1992, s. 13).

Pedagogernas betydelse för utbildningsreformernas utformning kan knappast överskattas. Det är från deras led som sakkunskap och forskning hämtats till utredningar och lagförslag och det är de som befolkade de statliga utbildningsinstitutionerna. Professorn i pedagogik, Ulf P. Lundgren har själv haft ett mycket stort inflytande över 1990-talets utbildningspolitik. Först som sakkunnig i utbildningsdepartementet, sedan som offentlig utredare och därefter som generaldirektör över det nybildade Skolverket. Lundgren har dessutom som vetenskaplig ledare lett mycket av den pedagogiska forskningen om just de reformer han själv föreslagit och utformat.¹⁵ Många pedagoger har haft en tämligen låg uppfattning om kunskapsförmedling och inte betonat

¹⁵ Jacobsson & Sahlin-Andersson (1995, s. 16) har myntat termen "SOU-forskning" för forskning som utvecklats i symbios med eller som ett resultat av försöken att reformera skolan.

kunskaper som centrala i 1990- och 2000-talens skolreformer. Istället har man betonat generella lärarfärdigheter, omvårdnad och personlighetsutveckling, något som inneburit att stora lärargrupper stått främmande inför skolreformerna.

Mark Holmes har på ett intressant och välartikulerat sätt beskrivit pedagogernas uppträdande som skolreformatorer i Kanada som terapeuternas inträde i skolan. Med terapi menar Holmes metoder för att förändra individer (lärare), oftast genom någon form av psykologisk påtryckning, nominellt för deras eget bästa och grundat på påstådd professionell expertis (Holmes, 1991, s. 78). Pedagogerna/terapeuterna är, enligt Holmes, inte intresserade av att förändra eleverna utan av att förändra lärarna. Konsekvenserna av pedagogiska reformer och program tas i allmänhet för givna men de leder inte till bättre kunskaper hos eleverna och utvärderas aldrig. Ansvar för kunskapsinhämtning förskjuts från elever till lärare och i undervisningen förskjuts fokus från vad elever lär sig (vilket pedagogerna inte är intresserade av) till hur undervisningen går till. Innehåll blir till form. Kritik mot kunskapsförsvagningar som pedagogiska reformer leder till bemöts av inställningen: "Det är klart att vi får dåliga resultat. De har ju inte mätt det vi lär ut." Underförstått är då att här lär vi ut något på en omätbar högre nivå. Det "effektiva klassrummet", skriver Holmes, är inte det där man lär sig något utan det där terapeuternas föreskrifter följs (Holmes, 1991, s. 88-89). Holmes iakttagelser är skarpa och, tycks det, inte helt irrelevanta för svenska förhållanden. Det är väl ungefär så svenska reformatorer har svarat på kritiken i samband med PISA-undersökningarna och i Göteborgsposten beklagade sig nyligen Bengt Persson, professor i pedagogik i Borås, över att kurs- och läroplaner som nyligen antagits av riksdagen "tydligt markerar att det nu är elevens eget ansvar att uppfylla de krav som skolan ställer". För Persson var detta något oerhört och ett resultat av att pedagogerna inte varit tillräckligt aktiva i debatten (Göteborgsposten 2009-08-10).

Pedagogerna tycks vara en av de grupper som starkast driver frågan om lärarnas professionalism men detta är inte en inifrån driven rörelse utan vad Julia Evetts (avsnitt 1, ovan) kallat "New Professionalism", d.v.s. ett led i hur utomstående krafter söker förvandla läraryrket. Det är den arbetsgivarstyrda professionalism, strävan att anpassa yrkesgruppen till nya arbetsvillkor – vad Evetts kallar "professionalism as a discourse of occupational change and control". Ett övertygande exempel på

detta visar Kjell Granström i en artikel där han försöker förklara för motsträviga lärare att de motarbetar sin egen professionalism genom att inte anpassa sig till nya arbetsförhållanden. Varför, undrar Granström, vill inte lärarna ha arbetsplatsförlagd arbetstid och arbeta i arbetslag och varför är de mer intresserade av ämnesfortbildning än fortbildning i specialpedagogik? För Granström rörde det sig om enskilda individer som inte förstod sitt eget bästa. Att Granström här tar på sig ett arbetsgivar- och reformatorsperspektiv – eller med Holmes ord, en terapeuts attityd – för att förklara för de anställda deras eget bästa reflekterar han inte över (Granström, utan tryckår, s. 44-59).

8.3 Lärarnas inbördes kamp

Lärarna i Sverige har länge varit en heterogen grupp som varit svårt söndrad av interna motsättningar och skilda identiteter. Detta innebär att det är delvis olämpligt att tala om "lärarna" och "lärarprofessionen" och lärarnas "intressen" eftersom olika grupperingar inom lärarkåren haft olika identiteter och skilda intressen. Trenden under de senaste 20 åren har emellertid varit mot ett sammansmältande av olika lärargrupper till en enda lärarkategori. Detta har varit en uttalad intention från reformatorernas sida och det har också tilltalat de kommunala huvudmännen. Sammansmältningen har också gynnat vissa lärarkategorier och missgynnat andra.

"Frågan om lärarnas professionalisering", skriver Carlgren (1992), "går knappast att diskutera utan att ta med i bilden att vi inte har en enhetlig yrkeskår utan flera olika yrkesgrupper med skilda rötter och som varit verksamma inom flera olika institutioner" (s. 8). Det är framför allt två olika lärartraditioner som konkurrerat med varandra. Dessa grupper har haft helt olika bakgrund och helt skilda identiteter. Det är å ena sidan ämneslärarna med rötter i läroverken och å den andra sidan klasslärarna med förankring i små- och folkskolan. Dessa lärarkategorier har bildat olika fackliga sammanslutningar: det SACO-an slutna Lärarnas Riksförbund (LR) för ämneslärarna och det TCO-an slutna Sveriges Lärarförbund för klasslärarna. En tredje lärarkategori var yrkes- och speciallärare som organiserades i Sveriges Yrkeslärarförbund som också var TCO-an slutet.

Ämneslärarna var den grupp som lyckats bäst i sin professionalisering. De har traditionellt haft en längre akademisk utbildning, högre lön, stor autonomi och en tydlig identitet. De har också i viss utsträckning lyckats "stänga" tillträdet till yrket för obehöriga. Däremot har de aldrig riktigt funnit sig hemma i den nya grundskolan, som infördes under 1960-talet. Folkskollärarna har inte på samma sätt lyckats stänga om sig. Det har alltid varit lätt att såväl komma in på som att fullfölja utbildningen och en större andel av de verksamma lärarna (jämfört med ämneslärarna) har saknat lärarutbildning (Carlgren, 1992, s. 10). Motsättningen mellan dessa båda utbildningstraditioner har starkt bidragit till den låga kvaliteten som förföljt lärarutbildningen under många år. Det är främst folkskollärartraditionen eller "seminarietraditionen" som dominerat vid lärarhögskolorna och samarbetet med mer akademiskt inriktade ämnesföreträdare har minst sagt varit ansträngt.

Skolreformernas inriktning mot enhetsläraren har gynnat folkskollärartraditionen på ämneslärartraditionens bekostnad. Löneuppgörelserna i samband med kommunaliseringen och 2001 års lärarutbildningsreform har i stort sett undanröjt förutsättningarna för att upprätthålla skilda positioner för de olika lärargrupperna (Carlgren, 1992, s. 10-11). I dag organiserar Lärarnas Riksförbund och Sveriges Lärarförbund lärare med likvärdig utbildning och likvärdiga löner. Det finns dock fortfarande starka identitetsmässiga skillnader mellan teoretiskt inriktade gymnasie- och folkskollärare och omvårdnadsinriktade lärare på grundskolans lägre nivåer.

9 Slutsatser

Under de senaste 20 åren har skelsektorn varit föremål för genomgripande reformer. Syftet har varit att skapa en decentraliserad, mer demokratisk och mer lättstyrd skola och skolförvaltning. Samma typer av reformer har också genomförts inom andra samhällssektorer men skolreformerna kom mycket tidigt och skelsektorn har därför varit något av en föregångare, eller ett experimentområde om man vill se det så. Denna undersökning har visat att även om reformerna kan tyckas ha haft en tydlig riktning så har det legat olika typer av motiv bakom reformerna. Olika aktörer har haft olika mål och syften och ofta har nya reformer inletts innan effekterna av tidigare reformer stått klara. Rapporten behandlar hur lärarnas situation påverkats av reformerna. Vissa reformer har inte haft som syfte att påverka lärarna men gjort det ändå. Andra reformer har haft som syfte att påverka lärarna men har fått andra effekter än avsett. Ytterligare andra reformer har kanske fått avsedd effekt. I vissa fall är det inte ens klart vilket mål en reform haft eftersom olika aktörer kan ha haft olika syften.

Man kan urskilja två typer av reformer som haft helt skilda mål och ursprung; vi kan kalla dem för reformideologier. Ofta har de verkat oberoende av varandra men ibland har de sammanfallit eller samverkat. Den första strömningen har haft som mål att förändra läraren. Den har utgått från pedagogiska pragmatismens skepsis mot kunskapsskolan och strävat efter att ersätta kunskapsförmedling med tillämplighet och omsorg. Den andra strömningen är inte specifik för skolan utan har varit en generell reformstrategi för offentlig sektor. Den har handlat om skapa effektivitet och kontrollerbarhet och syftar till att ersätta professionell egenkontroll med management. Verksamheten ska göras "styrbar" av utifrån införda managers. I litteraturen betecknas denna strömning ofta som "new public management". Det dessa reformrörelser haft gemensamt är låg respekt för de professionellas kunskaper,

erfarenhet och värderingar. ”På ytan är det frågan om två motsatta påvekanslinjer”, skriver Hasselberg (2009, s.78), ”men de har en sak gemensamt. De flyttar betoningen från målen med verksamheten till de medel som borde vara underordnade målen: effektivitet och pedagogik”.

De statliga reformatörerna har i dokument efter dokument talat om att stärka lärarnas professionalism och professionella status. Kvaliteten i skolan ska garanteras av lärarnas professionalism. I ett första skede i början av 1990-talet lämnade staten helt över ansvaret för undervisningen och dess innehåll till ”professionen” och de nya huvudmännen – något som överrumplade dessa fullständigt. Att framhålla lärarnas professionalism tycks i detta läge ha varit ett argument för att kunna avhända sig det statliga huvudmannskapet för lärarna. I ett senare skede har Skolverket alltmer tvingats av statsmakterna att återta kontrollen över skolan. Alltjämt framhåller man behovet av professionella lärare och ett reformpaket för att stärka lärarprofessionen genom legitimation är på väg, vilket SOU 2008:52:s uppdrag vittnar om. Samtidigt har kommunerna tagit över mycket av de maktvakuum staten lämnade efter sig. Så mycket utrymme för ”de professionella” har det inte blivit.

Det statliga engagemanget för lärarprofessionalitet tycks emellertid vara av ”new professionalism”-karaktär. Det handlar inte primärt om att överlåta åt professionen att utforma interna regler och normer eller att lita på lärares omdöme och yrkesskicklighet utan istället om att omdefiniera yrkesrollen. Den professionelle ska visserligen vara välutbildad och certifierad – något som är nödvändigt för strategins legitimitet – men det är inte de professionellas värderingar som ska styra verksamheten. Det ska ske genom management (överförande av makt till skolledningen), valfrihet för ”kunder”, konkurrensutsättning och standardisering, uppföljning och utvärdering. Samtliga dessa processer flyttar fokus från skolans kärnverksamhet (undervisning) till olika legitimitets-skapande processer för skolledning, kommunledning och stat.

Det är alltså inte säkert att bara för att man talar om professionalism innebär det att reformerna går i en riktning som stärker professionen. Man måste ställa sig frågan vad en reform innehåller, hur den påverkar yrkesgruppen och om den bidrar eller till eller försvårar för yrkesgruppen att utöva sitt professionella omdöme i den dagliga verksamheten.

Denna rapport är en kunskapsöversikt som fokuserat på förändringar i läraryrket under de senaste 20 åren. Det är förstas

högst vanskligt att dra ut några politiska handlingsrekommendationer ur en så pass översiktlig skildring. För att kunna föreslå några politiska åtgärder skulle behövas en fördjupad studie inom vart och ett av de områden som berörts här. Några allmänna observationer kan emellertid göras.

För det första har studien visat på hur läraryrket trängts alltmer av reformer på en rad olika områden och hur utrymmet för en professionell yrkesroll minskat. Det går inte att utan vidare "återställa skolan" eller backa till det läge som gällde före det tidiga 1990-talets reformoffensiv. Det är inte heller säkert att något sådant skulle få positiva konsekvenser. Däremot förefaller det vara av stor betydelse att lärarnas arbetsvillkor får en central roll vid framtida skolreformer. Man – och detta innebär såväl statliga reformatörer som kommunala arbetsgivare – måste då göra klart för sig vilken lärarroll man eftersträvar och vilka effekter en reform kan tänkas få på läraryrket. Man kan inte få högkvalitativ undervisning och professionella lärarinsatser om man samtidigt minskar den professionella autonomin.

Rapporten har pekat på det faktum att professionalism mycket väl kan fungera som styrform för offentlig verksamhet. Till skillnad från organisationsstyrning eller marknadsstyrning finns ytterligare en styrningsmodell som tidigare varit självklar inom kvalificerade och krävande arbetsområden men som i dag är starkt ifrågasatt eftersom den strider mot gängse styrningsmodeller som kräver mer arbetsgivarkontroll och mer detaljreglering. Detta är styrning genom professioner. Den bygger på ett visst förtroende för att de professionella är de som bäst förstår verksamheten och bäst kan fatta de vardagsbeslut som ingår i verksamheten. Styrning genom professioner innebär att skapa största möjliga utrymme – autonomi – för de professionella att utföra sitt arbete och att upprätthålla de normer som ett gott arbete kräver. Alternativet är egentligen än mer omöjligt eftersom det innebär att någon annan – ej professionell och utan kunskap om arbetets innehåll – ska sätta standarden. Detta är också ineffektivt eftersom det inte tillvaratar de professionellas kompetens och utbildning, inte kräver så kvalificerade medarbetare, bidrar till lägre motivation och innebär betydligt lägre kvalitet i verksamheten än om de professionella sätter standarden själva.

För det andra kan det, som framhållits av Bertilsson m.fl. (2009) i underlagsrapporten till Högskoleverket (2009), inte nog betonas hur viktigt det är att förändra den sociala rekryteringen till

lärarutbildningen. Lärarytildningen är den institution som mer än någon annan styr professionens normbildning. Dessvärre, eller kanske just av detta skäl, har lärarytildningen mer än något annat område utsatts för reformer under senare tid. Lägre relativa lärarlöner, minskat utrymme för självständigt arbete, den förändrade inriktningen av lärararbetet från kunskapsförmedling till omsorgsarbete tillsammans med en sjunkande akademisk nivå på lärarytildningen har inneburit att utbildningen degraderats rent socialt och som en följd flyr männen utbildningen (se avsnitt 5). Förskollärare och lärare har, skriver rapportens författare, ”i allt högre grad omvandlats till yrken för arbetarklassens döttrar” (Bertilsson m.fl. 2009). De studieinriktade studenterna, både män och kvinnor, har i stort sett försvunnit från utbildningen helt. Istället för att försöka förlägga problemet till de manliga studenterna – de som inte söker till utbildningen – bör lärarytildningen omformas så att den appellerar till studiemotiverade studenter, både män och kvinnor. De studiemotiverade studenterna, i synnerhet männen, önskar en utbildning med höga krav som inte alla kan klara, där vattentäta skott mellan lärarytildning och övriga forskningsgrundande akademiska ämnen saknas och där utbildningens utformning inte hindrar att man väljer lärarytildning sent under studiegången. Detta gäller åtminstone för rekryteringen av lärare till högre nivåer. En återgång till en akademisk ämnesinriktad lärarytildning är alltså helt nödvändig om den sociala och könsmissiga snedrekryteringen till lärarytildningen ska kunna stoppas. Det är också den vägen man måste gå om man vill slå vakt om en självständig profession med egna normer och höga krav. De studenter som i dag söker till lärarytildningen är en otillräcklig grund för att bygga morgondagens lärarprofession på.

För det tredje skulle en jämförelse med lärarrollens förändring i Finland under samma period vara mycket intressant och kunna skänka ytterligare kunskap om betydelsen av en professionell lärarroll. Finland gör nämligen mycket bättre ifrån sig än Sverige i olika internationella skoljämförelser och den populära förklaringen till detta är att skolan i Finland inte har reformerats i den utsträckning som den svenska har. Har lärarrollen i Finland förändrats på liknande vis som den svenska eller har finska lärare bättre lyckats bevara sin yrkesautonomi? En handlingsrekommendation är därför att en sådan undersökning med ett professions- och autonomiperspektiv genomförs.

Referenser

- Abbott, Andrew (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, The University of Chicago Press.
- Ahlbäck, Shirin (m.fl.) (2009), *Professions under siege*. Opublicerat paper presenterat vid Public Management Seminar, Uppsala 2009-11-25.
- Alvesson, Mats (2006), *Tomhetens triumf. Om grandiositet, illusionsnummer & nollsummespel*. Atlas.
- Alvesson, Mats (2007), "Tomhetens triumf" i Dagens Nyheter 2007-08-12.
- Bergström, Fredrik & Sandström, Mikael (2007), "Konkurrens mellan skolor – för kvaliténs skull!" i Lindbom (red.), *Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet*, Institutet för Framtidsstudier.
- Bertilsson, Emil (2008), *Gymnasielärare: Från kår till semi-profession? Utbildningssociologiska perspektiv på rekryteringen till gymnasieläraryrket 1978-2005*, Opublicerad uppsats presenterad vid Historikermötet i Lund, 2008-04-25.
- Bladh, Agneta (1987), *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*, Studentlitteratur.
- Bottery, Mike & Wright, Nigel (1996), 'Cooperating in their own Deprofessionalization? On the Need to Recognise the 'Public' and 'Ecological' roles of the Teaching Profession', i *British Journal of Educational Studies* 44, 1:1.
- Bottery, Mike & Wright, Nigel (2000), *Teachers and the State. Towards a directed profession*, Routledge.
- Brante, Thomas (1999), "Professional waves and state objectives: a macro-sociological model of the origin and development of continental professions, illustrated by the case of Sweden" i Hellberg, Saks & Benoit (red.), *Professional Identities in Transition*. Göteborgs Universitet.

- Burrage, Michael & Torstendahl, Rolf (1990), *Professions in Theory and History. Rethinking the Study of the Professions*. Sage.
- Carle, Torbjörn, Kinnander, Sven & Salin, Sven (2000), *Lärarnas Riksförbund 1884-2000: ett stycke svensk skolhistoria ur fackligt perspektiv*, Informationsförlaget.
- Carlgren, Ingrid (utan tryckår), "Professionalism som reflektion i lärares arbete" i Lärarförbundet (red.), *Lärarprofessionalism – om professionella lärare*, Lärarförbundet.
- Carlgren, Ingrid & Lindblad, Sverker (1992), "Lärarprofessionalism – Lojalitet eller självständighet?" i Ingrid Carlgren (m.fl.), *Lärarprofessionalism – vad är det? Tre artiklar om läraryrkets innehåll och villkor*, HLS förlag.
- Carlgren, Ingrid & Englund, Thomas (1996), "Innehållsfrågan, didaktiken och läroplansreformen" i Englund (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?* HLS Förlag.
- Carlgren, Ingrid & Martens Ferenc (2002), *Lärare av imorgon*, Lärarförbundet.
- Cohn, M. M. & Kottkamp, R. B. (1993), *Teachers. The Missing Voice in Education*. State University of New York Press.
- Dagens Nyheter 2008-08-26, "Kritik mot nedläggningen av waldorfutbildning".
- Henrekson, Magnus & Jonas Vlachos, "Konkurrens om elever ger orättvisa gymnasiebetyg" i Dagens Nyheter 2009-08-17.
- Daun, Holger (1993), *Omstrukturering av skolsystemen. Decentralisering, valfrihet och privatisering. En internationell översikt*, Skolverket.
- Densmore, Kathleen (1987), "Professionalism, Proletarianization and Teacher Work" i Popkewitz (red.), *Critical Studies in Teacher Education. Its Folklore, Theory and Practice*, The Falmer Press.
- Dir. 2007:103 *En ny lärarutbildning*.
- Du Rietz, Lars, Lundgren, Ulf P., & Wennås, Olof (1987), *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Ett beredningsunderlag*, DsU 1987:1, Allmänna förlaget.
- Evetts, Julia (2006a), "Introduction: Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes", i *Current Sociology*, vol. 54 (4): 515-531.
- Evetts, Julia (2006b), "Short Note: The Sociology of Professional Groups: New Directions" i *Current Sociology*, vol. 54 (1): 133-143.

- Exworthy, Mark och Halford, Susan (2002), "Professionals and managers in a changing public sector: conflict, compromise and collaboration?" in Exworthy & Halford (eds.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Open University Press.
- Falkner, Kajsa (1997), *Lärare och skolans omstrukturering. Ett möte mellan utbildningspolitiska intentioner och grundskollärares perspektiv på förändringar i den svenska skolan*. Almqvist & Wiksell International.
- Fjellkner, Metta (2007), "Det behövs en totalöversyn av svensk lärarutbildning", i DagensNyheters nätupplaga 2007-02-13.
- Fjellkner, Metta & Preiz, Eva-Lis (2007), "Vårt utbildningssystem håller på att haverera", i DN:s nätupplaga 2007-10-16.
- Friedson, Eliot (1994), *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*, University of Chicago Press.
- Friedson, Eliot (2001), *Professionalism. The Third Logic*, University of Chicago Press.
- Granström, Kjell (utan tryckår), "Om svårigheten att tacka ja till professionell utveckling" i Lärarförbundet (red.), *Lärar-professionalism – om professionella lärare*, Lärarförbundet.
- Gustafsson J E & Myrberg E (2002), *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en forskningsöversikt*, Skolverket.
- Hanlon, Gerard (1999), *Lawyers, the State and the Market: Professionalism Revisited*. Macmillan.
- Hasselberg Ylva & Kärnekull, Erik (2001), *I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer*. Ds 2001:45. Fritzes.
- Hasselberg Ylva (2009), *Vem vill leva i kunskapssamhället? Essäer om universitetet och samtiden*, Gidlunds.
- Hjorth, Sonja (2006), *Statens kaka. Om nedläggningen av Skolöverstyrelsen och Länsskolnämnderna*. Föreningen för svensk undervisningshistoria.
- Holmes, Mark (1991), "Bringing About Change in Teachers: Rationalistic Technology and Therapeutic Human Relations in the Subversion of Education" i *Curriculum Inquiry* 21:1.
- Hughes, E C (1958), *Men and their work*. Free Press.
- Högskolverket (2005), *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor*, 2005:17 R.
- Högskoleverket (2009), *Man ska bli lärare!: den ojämna könsfördelningen inom lärarutbildningen – beskrivning och analys*.

- Jacobsson, Bengt & Sahlin-Andersson, Kerstin (1995), *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Nerenius & Santérus förlag.
- Ingelstam, Lars (2004), *Kampen om kunskapen*. Lärarförbundet.
- Larson, Magali Sarfatti (1977), *The Rise of Professionalism: a sociological analysis*, Univeristy of California Press.
- Lawn, M & Ozga, J (1988), *The Educational Worker? A Reassessment of Teachers i Ozga (red.), Schoolwork Approaches to the Labour Process of Teaching*, Open University Press.
- Leicht, Kevin T.; Walter, Tony; Sainsalieu, Ivan & Davis, Scott (2009), "New Public Management and New Professionalism across Nations and Contexts" i *Current Sociology*, vol. 57 (4), 581-605.
- Lindbom, Anders (2007), "Introduktion" i Lindbom (red.), *Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet*, Institutet för Framtidsstudier.
- Lundgren, Ulf P. (1990), "Educational policymaking, decentralisation and evaluation" i Granheim, Kogan & Lundgren (red), *Evaluation as policymaking. Introducing evaluation into a national decentralised educational system*. Jessica Kingsley.
- Lundgren, Ulf P. (1999), "Ramfaktorteori och praktisk utbildningsplanering" i *Pedagogisk forskning i Sverige*, 41.
- Lärarförbundet (2006), *Makten över yrket. Tankar om yrkesansvar och uppvärdering*, Lärarförbundet.
- Lärarnas Riksförbund (2008), *Vem blir vad - och varför? En jämförande studie av nybörjarstudenter på jurist-, lärar-, läkar- och socionomprogrammen*.
- Läroplaner för det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna, Lpo 94, Lpf 94*, Utbildningsdepartementet (Utan utgivningsår).
- Menter, Ian och Muschamp, Yolande (2002), "Markets and management: the case of primary schools" in Exworthy & Halford (eds.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Open University Press.
- Moos, J. & Carney, S. (2000), "Ledelse i den nordiske kontekst: Realiteter, muligheter og begrensninger" i Nordisk Ministerråd, *Skolledelse i Norden*, NMR Nord 2000:14.

- Parding, Karolina & Ringarp, Johanna (2008), "Kommunaliseringen av lärartjänsterna – förändrad styrning ur ett professionsteoretiskt perspektiv" i Aili, Carola, Blossing, Ulf & Tornberg, Ulrika (red). *Läraren i blickpunkten – olika perspektiv på lärares liv och arbete*, Lärarförbundets förlag.
- Persson, Anders (2006), "Nöjda som lärare, missnöjda som anställda – skolexistens mellan mening och missnöje" i Petersson (m.fl.) (red.), *Villkor i arbete med människor – en antologi om human servicearbete*, Arbetslivsinstitutet.
- Persson, Sofia (2008), *Läraryrkets uppkomst och förändring. En sociologisk studie av lärares villkor, organisering och yrkesprojekt inom den grundläggande utbildningen i Sverige ca. 1800-2000*, Göteborgs Universitet.
- Quennerstedt, Ann (2006), *Kommunen – en part i utbildningspolitiken?* Örebro universitet.
- Regeringens proposition 1982/83:1 om skolor med enskild huvudman m.m.
- Regeringens proposition 1984/85:122 om lärarutbildning för grundskolan m.m.
- Regeringens proposition 1985/86:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87.
- Regeringens proposition 1985/86:173 om ett samlat program för skollärover utbildning.
- Regeringens proposition 1987/88:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89, bil. 9.
- Regeringens proposition 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning.
- Regeringens proposition 1989/90:41 om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skollärover, biträdande skollärover och syofunktionärer.
- Regeringens proposition 1990/91:18 om ansvaret för skolan.
- Regeringens proposition 1990/91:85, Växa med kunskaper - om gymnasieskolan och vuxenutbildningen.
- Regeringens proposition 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor.
- Regeringens proposition 1991/92:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93, bil. 9.
- Regeringens proposition 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*.
- Regeringens skrivelse 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

- Riksdagens revisorer (1994), *Tillsyn av skolan*, Rapport 1993/94:7, Riksdagens revisorer.
- Riksrevisionen (2005), *Rätt till utbildning för undervisningen* (dnr 31-2004-0884).
- Riksrevisionen (2009), *Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet* (RiR 2009:10).
- Rothstein, Bo (1997), "Den svenska modellens institutionella arv" i Anders L. Johansson (red.), *Fackliga organisationsstrategier*, Arbetslivsinstitutet.
- Skolverket (1999), *Översyn av kursplaner och betygskriterier i grundskolan*, Svar på regeringsuppdrag 1999-11-22, dnr 1997:477.
- Skolverket (2000), *Reform i rörelse. Tydligare kursplaner för grundskolan* (nr 6 juni 2000).
- Skolverket (2004), *Skolverkets nationella utvärdering av grundskolan* (NU-03), Missiv till regeringen 2004-10-26, dnr 2001:4045.
- Skolverket (2005), *Valfrihet – och dess effekter på skolområdet*, Rapport 230.
- Skolverket (2007), *Skolverkets lägesbedömning 2007*.
- Skolverkets årsredovisning 1998, Skolverkets årsredovisning för budgetåret 1998.
- Skolverkets årsredovisning 1999, Skolverkets årsredovisning för budgetåret 1999.
- Skolvärlden* nr. 21, 1996, "Lokala avtal om arbetstiden".
- Skolvärlden* nr. 21, 1996, "Vad tycker lärarna?".
- Skolvärlden* nr 21, 1996, "Vad vill arbetsgivarna?".
- Skolvärlden* nr. 21, 1996, "Förhandlingarna i slutskede".
- Skolöverstyrelsen (1986), *Fristående skolor och alternativ pedagogik: redogörelse för en på Skolöverstyrelsens uppdrag gjord utvärdering av verksamheten vid åtta waldorfskolor och fem kristna skolor 1984-1985* (av Sixten Marklund), rapport från Skolöverstyrelsen 86:23.
- Skott, Pia (2009), *Läroplan i rörelse. Det individuella programmet i möte mellan nationell utbildningspolitik och kommunal genomförandepolitik*, Uppsala Universitet.
- SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö. Betänkande / av utredningen om skolans inre arbete*; SIA, Allmänna förlaget.

- SOU 1978:86 *Lärare för skola i utveckling: betänkande av 1974 års lärarutbildningsutredning (LUT 74)*, Liber förlag / Allmänna förlaget
- SOU 1988:20. *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Betänkande från beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Allmänna förlaget.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommissionens förslag: betänkande från ekonomikommissionen*, Allmänna förlaget.
- SOU 1997:15. *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Fritzes.
- SOU 1999:63, *Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling, Lärarutbildningskommitténs slutbetänkande*, Fakta info direkt.
- SOU 2000:39, *Välfärd och skola: antologi från kommittén Välfärdsboksut*, Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2004:116. *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan*. Betänkande av utredningen om skolans ledningsstruktur, Fritzes.
- SOU 2007:101, *Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion, Betänkande av utbildningsinspektionsberedningen*, Fritzes.
- SOU 2007:28. *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Fritzes.
- SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter: Betänkande av skolmyndighetsutredningen*, Fritzes.
- SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning, Betänkande av Utredningen om en ny lärarutbildning (HUT 07)*, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:27, *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola: betänkande av Gymnasieutredningen*, Fritzes.
- SOU 2008:52, *Legitimation och skärpta behörighetsregler: betänkande av Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation*, Fritzes.
- SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning: betänkande av utredningen om en ny lärarutbildning*, Fritzes.
- Statskontoret (2007), *Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys*. Statskontoret 2007:8.
- Svenning, Olle (2005), *Göran Persson och hans värld*, Norstedts.

- Svensson, Lennart G. (1998), *Professionalism och politisk decentralisering: en sociologisk studie av skolan och socialtjänsten i en kommunaldelsreform*. Göteborgs Universitet.
- Svensson, Lennart G. (2006), "New Professionalism, Trust and Competence: Some Conceptual Remarks and Empirical Data" i *Current Sociology* 54 (4), 579-593.
- Tholin, Jörgen (2006), *Att kunna klara sig i okänd natur – En studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system*, Högskolan i Borås.
- Torstendahl, Rolf (2009), *Professionalism, old and new* (opublicerat manuskript).
- Upsala Nya Tidning 2009-11-16, "Begränsa undervisningstiden"
- von Greiff, Camilo (2009), *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning, 2009:5 Rapport till Expertgruppen för Offentlig Ekonomi (ESO)*.
- Wikström, C. & Wikström, M. (2005). Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper, secondary schools. *Economics of Educational Review*, 24, 309-322.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov - en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana - en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna - Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.

- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan

- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.

- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring - city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.

- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor - förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner - modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23324-5